Government of Canada | Gouvernement du Canada
Policy Research Initiative | Projet de recherche sur les politiques

# North American Regulatory Co-operation: A Results Agenda

## Symposium Report

December 8, 2005

PRI Project
**North American Linkages**

Prepared by
**James K. Martin**
**AMC Consulting Group Inc.**

Canada

# North American Regulatory Co-operation

## A Results Agenda

**Symposium Report**

**Ottawa**

**December 8, 2005**

PRI Project
**North American Linkages**

**Prepared by**
**James K. Martin**
**AMC Consulting Group Inc.**

106-03310/

**About this Report**

The PRI contributes to the Government of Canada's medium-term policy planning by conducting cross-cutting research projects, and by harnessing knowledge and expertise from within the federal government and from universities and research organizations. However, conclusions and proposals contained in PRI reports do not necessarily represent the views of the Government of Canada or participating departments and agencies.

PH4-32/2006

ISBN 0-662-69601-8

## Table of Contents


1. Introduction ..... 1

2. Where Canada Stands Now ..... 2

3. The Secret to Others' Success ..... 8

4. Building on Lessons Learned ..... 14

5. Conclusions: Next Steps ..... 19

Appendix A: Agenda of the Symposium ..... 26

Appendix B: Summary of Research Papers ..... 28

Appendix C: Trade Agreement Obligations for Regulators ..... 31

Notes ..... 33

References ..... 36

## Glossary

| | |
|---|---|
| **AIT** | Agreement on Internal Trade |
| **BSE** | Bovine Spongiform Encephalopathy |
| **CEC** | Commission for Environmental Co-operation |
| **CER** | Closer Economics Relations Trade Agreement |
| **EACSR** | External Advisory Committee on Smart Regulation |
| **EC** | European Commission |
| **EU** | European Union |
| **GD-R** | Government Directive on Regulating |
| **IJC** | International Joint Commission |
| **MRA** | Mutual Recognition Agreement |
| **NAC** | Canada's National Advisory Committee for the CEC |
| **NAAEC** | North American Agreement on Environmental Co-operation |
| **NAALC** | North American Agreement on Labour Co-operation |
| **NAFTA** | New Zealand Australia Free Trade Agreement or North American Free Trade Agreement |
| **OECD** | Organization for Economic Co-operation and Development |
| **PRI** | Policy Research Initiative |
| **SPP** | Security and Prosperity Partnership |
| **SPS** | Sanitary and Phytosanitary |
| **TBT** | Technical Barriers to Trade |
| **TTMRA** | Trans-Tasman Mutual Recognition Agreement |
| **WTO** | World Trade Organization |

## 1. Introduction

The Policy Research Initiative (PRI) has been examining the issue of international and Canada-US regulatory co-operation for more than two years within its North American Linkages project. It is a complex area, with a wide range of competing views and opinions informing the debate.

In October 2004, the PRI held the Symposium on Canada-US Regulatory Co-operation[1] that led to a number of key observations and conclusions (PRI, 2004: 14).

- There is a strong case for increasing Canada-US or North American regulatory co-operation.
- The political will to move forward exists, but a clear, practical plan is required.
- The plan should focus on selected priority sectors, taking account of both costs and benefits, as well as current best practices.
- The plan must be supported by sound internal organizational and decision-making structures, and provide a role for parliamentarians.
- A final critical piece is a political strategy to frame the initiative, and make it saleable to Canadians and other North Americans.

The December 8, 2005 Symposium used these conclusions as its point of departure. It provided a platform to hear from international experts on the key issues, and to further inform the discussion of regulatory co-operation with practical lessons from experiences around the world. The Symposium's goal was to identify those lessons that would help achieve concrete results for North America.

The December Symposium was divided into four panels focused on lessons from the European Union, from Australia-New Zealand co-operation, institutional and governance aspects, and achieving results. (See Appendix A for the agenda.) Panellists included academics and researchers who had produced commissioned papers,[2] as well as other academics and government practitioners.

This report does not follow the day's agenda per se, but rather starts by summarizing the information presented on where Canada stands now with respect to regulatory co-operation with our North American Free Trade Agreement (NAFTA) partners. This is followed by an overview of what can be learned about successes around the world. Implications of these lessons for Canada-US-Mexico regulatory co-operation are then identified and, finally, the author presents conclusions regarding next steps.

More research into ways and means for achieving regulatory co-operation is always desirable. But, arguably, enough is known to create the needed formal and informal organizational structures and processes, to ensure adequate action plans over the long term, and to start effecting the improvements to ensure Canadians benefit from more liberalized trade and the better regulatory protection that can come with greater regulatory co-operation.

## 2. Where Canada Stands Now

For over a decade, it has been formal Government of Canada policy that "intergovernmental agreements are respected" and "full advantage is taken of opportunities for coordination with other governments and agencies." Appendix C to this report contains the full text of the policy requirements for all Canadian federal government departments and agencies that have been in place since 1992.[3]

As part of the Smart Regulation initiative, a government directive on regulating (GD-R) is being developed that will establish the Government of Canada's new policy requirements for departments and agencies when they regulate, including those for international regulatory co-operation. The public consultation draft of the GD-R contains the following commitment regarding international regulatory co-operation.

International regulatory co-operation is an integral component of an effective and efficient regulatory system. Co-operation can help countries achieve high standards of environmental, health and citizen protection, and build dynamic, growing economies. Co-operation also allows Canada to promote its best regulatory practices internationally and leverage the best knowledge worldwide. Departments and agencies are responsible for considering international cooperation at every stage in the management of regulation.

To do so, departments and agencies are expected to take advantage of opportunities for co-operation, either bilaterally or through multilateral forums, by:

- reviewing international best practices, sharing knowledge, adopting or contributing to the development of international standards and conformity assessment procedures, and developing and pursuing compatible approaches with major international partners;

- limiting the number of specific Canadian regulatory requirements or approaches to instances where they are merited by specific Canadian circumstances and when they result over time in the greatest overall benefit to Canadians; and

- identifying the rationale for their approach, particularly when specific Canadian requirements are proposed (Canada, 2005a: 8).

A framework on international regulatory co-operation is also being developed by the Privy Council Office and International Trade Canada. The framework will provide guidance to federal departments and agencies for implementing the regulatory co-operation requirements of the GD-R, identifying appropriate partners for co-operation, respecting international obligations, and determining the appropriate types of international engagement (Canada, 2005b: 19).

Several speakers at the December 8 Symposium commented that co-operation is not a new phenomenon, and spoke to the wide range of existing initiatives for regulatory co-operation. Rick Findlay, for instance, spoke of the hundred years of history that Canada and the United States have of collaboration through the International Joint Commission (IJC), the organization Canada and the United States created to ensure effective management of boundary waters. Findlay identified some shortcomings with respect to the current situation – the need for a new vision to address future issues, for instance – but overall he concluded that the IJC had a good track record of managing the complex, ever-evolving issues requiring co-operation among national, regional (state and provinces), and local governments.

John Kirton, in his remarks, noted the success the Commission for Environmental Co-operation (CEC) has had since it was created to manage the North American Agreement on Environmental Co-operation (NAAEC), which came into effect on January 1, 1994 along with the North American Agreement on Labour Co-operation (NAALC) and NAFTA. The Kirton and Richardson paper noted that, as with the IJC, the CEC has been able to facilitate growing co-operation among multiple levels of government, despite substantive differences in philosophy and approach. By focusing on the environmental facts, the CEC has been able to identify issues of common interest and get governments to work together for the common good. As a newer institution than the IJC and with a wider mandate, the CEC has more easily built the transparent processes and mechanisms to engage civil society and interested stakeholders that characterize modern regulatory systems. As well, by taking a "soft-law" approach[4] the CEC has arguably made quicker progress than if it had tried to use the legal powers at its disposal. Kirton concluded that the NAFTA partners should build on the existing CEC mechanisms to further environmental regulatory co-operation.

Bruce Doern spoke to many examples of Canadian international regulatory co-operation, including several instances where Canadian and American regulators had developed a good rapport. He cited the Pest Management Regulatory Agency, for instance, as a case where agency leadership in both Canada and the United States had plainly understood the benefits of co-operation and driven close collaboration with their counterparts. Similarly, the New Substances Branch in Environment Canada has had to rely on international co-operation through the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), but especially US counterparts in the Environmental Protection Agency (Doern, 2005: 28), to ensure safety of chemical entities. Doern identified several other areas of practical co-operation between Canadian and American agencies to their mutual

benefit. For instance, both the Canadian Food Inspection Agency and Agriculture and Agri-Food Canada work closely with American colleagues to address border issues (pursuant to the 2002 Canada-US Smart Border Declaration) and, more generally, to promote better trade practices given the highly interdependent and integrated nature of the Canada-US agriculture and food markets. The Competition Bureau has extensive day-to-day contact with American counterparts to minimize the impact of differences in rules and to work toward a "soft convergence" of approaches to competition regulation.[5]

Nevertheless, no speaker thought Canada was as well placed to reap the benefits of regulatory co-operation as it could or should be. Despite believing that the IJC and the CEC were good platforms on which to ground future co-operation in the environmental area, both Kirton and Findlay noted there were new substantive challenges that needed to be addressed; new vision was required to address new challenges. Kirton especially noted that proactive discussion with other co-operation mechanisms was needed (improved dialogue at both the official and political levels regarding the environment and the energy sector, or environment and trade). The latter was specifically highlighted as needed to ensure opportunities for additional co-operation are opened up and to ensure consistent policy directions.

Joelle Schmitz argued that Canada has a rich opportunity to make progress at this time, but appears to suffer from complacency. She had interviewed 70 players in regulatory co-operation, and many of her federal government interlocutors had expressed the view that regulatory co-operation with the United States had gone about as far as it could. Schmitz characterized Canada's progress as having "reached a plateau. Initiatives are plentiful, achievements marginal, and gains ad hoc and inconsistent."[6]

Schmitz also raised the link between freer internal and external trade. She noted that both would require greater regulatory co-operation and argued that mutual recognition agreements (MRAs) would be the easiest and perhaps only way to achieve this. Canada's Agreement on Internal Trade (AIT) may have mutual recognition as a vision, but in Schmitz's view, the AIT is without effective mechanisms, and so mutual recognition remains spectral, not a concrete reality.

Schmitz further argued that having a single internal market would provide a strong base from which Canada could then pursue greater international co-operation and collaboration. Moreover, in her view, failure to achieve adequate internal market liberalization while expanding regulatory co-operation with NAFTA partners would increase the imbalance between the north-south and east-west flow of goods and services; this could create unnecessary tensions within Canada.

Armand de Mestral expressed the view that NAFTA was not the "living" agreement originally envisioned. He noted that the technical barriers to trade (TBT) provisions and the sanitary and phytosanitary (SPS) provisions in both NAFTA and the Uruguay Round agreement of the World Trade Organization

(WTO) had not had as large an impact as desired. He noted in particular that in NAFTA, both Section 7 on agriculture and Section 9 on TBTs had envisioned an elaborate array of committees to implement the existing agreement and make further progress in improving the lives of Canadians, Americans and Mexicans. De Mestral argued that the signatories had not used these vehicles to ensure currency in NAFTA, and that a reasonable early step would be to do so.

In short, the speakers elaborated on the message of Jean-Pierre Voyer, the Executive Director of the PRI, who noted that research strongly suggested that NAFTA has generated substantial economic benefits for Canada. However, he also remarked that there was evidence that differing regulatory approaches in Canada and the United States sometimes limited Canadians' ability to reap the full benefits of that agreement. Despite years of effort, overall progress on North American regulatory co-operation has been characterized by outside experts as "glacial," especially when compared to progress made in other jurisdictions, such as the European Union (EU) and Australia and New Zealand (Purchase, 2004).

This same conclusion was also reached earlier by the External Advisory Committee on Smart Regulation (EACSR). In its September 2004 report, the EACSR stated that much of Canada's regulatory co-operation to date has been "ad hoc and uncoordinated," exacerbated by the government's "inability to accurately assess whether its international initiatives have helped to meet Canadian policy objectives" (EACSR, 2004). It recommended that Canada "take a more deliberate and strategic approach to regulatory co-operation with our North American partners."[7]

In short, 17 years after the Canada-US Free Trade Agreement came into force, 11 years after NAFTA came into force, and more than a decade after the Government of Canada explicitly made the requirement for ministers, departments, and agencies to take "full advantage of opportunities," it was clear that more definitive action was required if Canadians were to achieve the full benefits of greater regulatory co-operation. The phrase "unfulfilled promise" might best capture the sentiments of many Symposium speakers regarding Canada's performance to date in regulatory co-operation.

#### Security and Prosperity Partnership

The participants and the research papers noted that the Security and Prosperity Partnership (SPP) Initiative[8] – launched by the heads of government for Canada, the United States, and Mexico on March 23, 2005 – held promise to energize regulatory co-operation. The text of the SPP agreement stated its general objectives:

- In a rapidly changing world, we must develop new avenues of cooperation that will make our open societies safer and more secure, our businesses more competitive, and our economies more resilient.

- Our Partnership will accomplish these objectives through a trilateral effort to increase the security, prosperity, and quality of life of our citizens. This work will be based on the principle that our security and prosperity are mutually dependent and complementary, and will reflect our shared belief in freedom, economic opportunity, and strong democratic values and institutions.

- Also, it will help consolidate our action into a North American framework to confront security and economic challenges, and promote the full potential of our people, addressing disparities and increasing opportunities for all.

- Our Partnership is committed to reach the highest results to advance the security and well-being of our people. The Partnership is trilateral in concept; while allowing any two countries to move forward on an issue, it will create a path for the third to join later.

With respect to the prosperity portion of the SPP, the agreement stated:

> We will work to enhance North American competitiveness and improve the quality of life of our people. Among other things, we will:
>
> - Improve productivity through regulatory cooperation to generate growth, while maintaining high standards for health and safety;
>
> - Promote sectoral collaboration in energy, transportation, financial services, technology, and other areas to facilitate business; and invest in our people;
>
> - Reduce the costs of trade through the efficient movement of goods and people; and
>
> - Enhance the stewardship of our environment, create a safer and more reliable food supply while facilitating agricultural trade, and protect our people from disease.

And further that:

> Because the Partnership will be an ongoing process of cooperation, new items will be added to the work agenda by mutual agreement as circumstances warrant.

The June Progress Report to Leaders (FAC, 2005) summarized the progress over the first 90 days. It noted that to enhance North American competitiveness and improve the quality of life of citizens, 9 working groups had been established covering the prosperity agenda, in addition to those supporting the security agenda. The nine prosperity working groups are:

- Manufactured Goods and Sectoral and Regional Competitiveness
- Energy
- Environment
- E-Commerce and Information Communications Technologies
- Movement of Goods
- Financial Services
- Food and Agriculture
- Transportation
- Health

These working groups build on earlier co-operative efforts such as the Canada-US "Smart Borders Initiative" and consulted closely with stakeholders to "develop detailed workplans on prosperity and quality of life, identifying concrete, forward-looking strategies and initiatives" (FAC, 2005: 14).

The report further noted a number of early improvements in the regulatory and trade areas, touching on e-commerce, liberalized rules of origin, information sharing regarding product safety, textile labelling (use of care symbols), temporary work entry, migratory species and biodiversity, a harmonized approach to bovine spongiform encephalopathy (BSE), aviation safety, airport capacity, harmonized air navigation systems, and better information to increase the cost effectiveness of border traffic flow analysis.

Of particular interest is the first cited working group. They are to develop a trilateral Regulatory Co-operation Framework by 2007. Regulatory co-operation is viewed as a key priority and the framework was given high profile in the Report to Leaders. Part of its goal will be to "strengthen co-operation among regulators and encourage the compatibility of regulations and the reduction of redundant testing and certification requirements, while maintaining high standards of health and safety" (FRAC, 2005: 15). It is expected that through this framework on-going mechanisms will be established for promoting beneficial regulation and regulatory practices among the NAFTA partners and their agencies. On-going priority setting and the sustainability of the SPP initiative are intended to be achieved through continued trilateral negotiations within the working groups and the periodic Reports to Leaders.

The research papers noted that the SPP might just represent the political push needed to kick-start co-operation; the working groups established may suffice to capture the benefits of enlivening the NAFTA Committees, as suggested by de Mestral.

In Schmitz's view, however, the managers of the tri-lateral SPP processes need to be conscious of a risk that faces their plans to improve regulatory co-operation.[9] Initiatives, once launched, could lead to some "low-hanging fruit" being gathered that then withers on the vine due to a lack of political will or to bureaucratic inertia (Schmitz, 2005: 9). A second major risk stems from the fact that international trade liberalization – once tariff and trade remedy issues are addressed – essentially becomes one of domestic regulatory reform and management. The challenge for the SPP therefore, is to develop mechanisms, through the Regulatory Co-operation Framework, to promote over the long term

consistent, rational, good rule-making and regulatory practices across the three NAFTA governments.[10]

Lessons from other jurisdictions and the progress they have made in regulatory co-operation may help ensure that the SPP initiative leads to a permanent regime of continuous improvement in the way the NAFTA partners regulate and co-operate.

## 3. The Secret to Others' Success

Canada's success in regulatory co-operation may be disappointing to date, but other jurisdictions have been quite successful. How did they achieve this and what can we learn from them?

### The European Union

Brian Jenkinson, Deputy Head of Unit in the European Commission's (EC) Directorate General for Enterprise and Industry noted that within the EU significant progress had been made to create a single market especially over the past two decades. The relentless focus by the EC and member states on creating a single market post-1985 was an important ingredient in achieving it.

Success has meant a substantial reduction in costs to businesses, a widening of choice to consumers, and as good or better product safety for the public at large. Moving to qualified majority voting procedures in the EC helped, as did having a supra-national European court. (Schmitz, in her paper, pointed out the critical importance of the *Cassis de Dijon* case which kick-started the EU on the road to mutual recognition.)

The main techniques to ensure regulatory concordance among the states involve a mix of mutual recognition for most products and the harmonization of detailed rules across the EU in select areas (generally through the EC issuing rules that have direct effect and do not require national implementing legislation). The EC is excited about its new approach in which the EC issues rules that identify "essential requirements"[11] but leaves it to national governments to put in place more detailed/technical rules that reflect local preferences, thus bringing the concepts of subsidiarity and shared responsibility to a new level. Combined with mutual recognition, the EC believes that this ensures the benefits of a single market while providing considerable flexibility and adequate, if not better, consumer protection. The new approach can also be viewed as a technique for addressing lingering concerns regarding jurisdictional integration, and thus promoting legitimacy.

The EC is also now focusing on ways to improve the impact analysis of new regulation, simplifying existing rules, reducing administrative costs to all parties through smarter processes, and improving consultation standards. In other words, despite the EU's progress, it continuously seeks further improvements.

With respect to the EC working on regulatory co-operation with other states, Jenkinson noted that this was an expensive proposition and that there were often

minimal results just because of limited trade volumes. Nevertheless, they are engaged in co-operative exercises with major trading partners. These have been launched to reduce existing TBTs, prevent new ones from arising, encourage the greater use of international standards, and strive for mutual recognition of conformity assessment processes. International regulatory co-operation, therefore, had to be considered on a case by case basis and the potential benefits had to be weighed against the time and effort required.

Joelle Schmitz, Fulbright scholar at McGill University, in her paper and her remarks at the Symposium, stressed the remarkable success of the EU in regulatory co-operation. Europeans had clearly benefited from the single market and from the stable political environment created by this co-operation. In Schmitz's view, Canada appears locked into the mindset that characterized the EU during its so-called period of "Eurosclerosis" in the 1970s. But as she pointed out, the EU was able to break out of that phase.

Schmitz's main conclusions regarding success factors in the EU experience included the following.

- Periodic bouts of *political will,*[12] vision, and courage were required for the European project to be successful; despite important long-standing cultural, political, and legal differences among countries, this was achieved.

- A *history of significant successes* along the way to the single market (i.e., discernable economic and political pay-offs, such as in the coal and steel industry) led to a willingness and desire to go further.

- There was a willingness to make progress with some countries and let others fall to the wayside if they did not "opt in."

And more specifically:

- Schmitz identified *mutual recognition* as "the one initiative most responsible for continued [economic] integration." Mutual recognition was "key to the success of the European experiment."

- Related to mutual recognition, the "new approach" to *specifying essential requirements* is an important step forward; it is complementary to, supportive of, but dependent on mutual recognition.

- Mutual recognition-related decisions of the supra-national European Court brought about the *universal* versus ad hoc *nature of regulatory co-operation.*

Schmitz, in her remarks, noted that new research pointed to the importance of the desire for public sector organizations to seek autonomy, autonomy being more important than budgetary growth to many agencies. In her view, this was possibly the key impediment to progress in regulatory co-operation, which can certainly be seen as limiting the autonomy of regulatory agencies. Autonomy arguments

against co-operation can sometimes be disguised as sovereignty arguments. The EU has demonstrated that overcoming this impediment requires leaders with a clear focus on the public, not organizational interests.

Charan Devereaux, Senior Researcher at the Kennedy School of Government at Harvard University, spoke on the EU as well, but addressed an issue only lightly touched on by Jenkinson, namely external EU regulatory co-operation. Devereaux focused on the EU-US MRAs and their success.

The focus of this EU-US initiative was on conformity assessment procedures. In large part, this was driven by American concerns that the newer regulatory approaches in the EU in the use of standards and third party conformity assessment could create TBTs for US products. It was estimated that on $50 billion in traded products, about $1 billion could be saved through mutual recognition of conformity assessment procedures. Devereaux confirmed Schmitz's view regarding resistance to co-operation on the part of regulatory agencies; they were simply uninterested at the beginning.

Two factors in achieving progress stood out.

- A *positive role for American and European industry*, through the Trans-Atlantic Business Dialogue, pushed governments on both continents to make progress. Devereaux noted that, in a survey of American chief executive officers, 40 percent identified standards and regulatory differences as reducing trade and economic opportunities.

- *Unbundling* achieved progress differentially by sector, with the EU having a clear vested interest in progress in some areas and the United States in other areas.

#### Trans-Tasman Co-operation

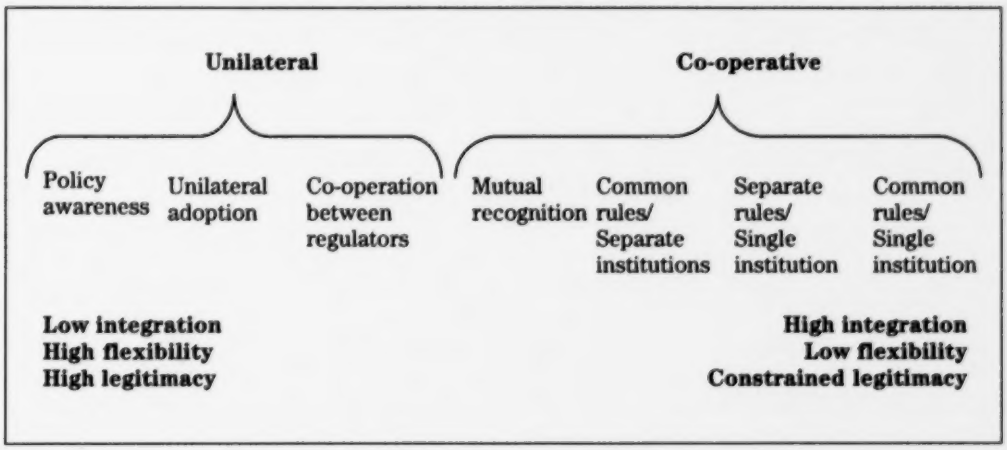
Another panel focused on regulatory co-operation between Australia and New Zealand. For a number of reasons, the Trans-Tasman relationship has a lot to offer Canada in the way of lessons learned. Both countries have Westminster-style governments; Australia's economy is much larger than New Zealand's, and Australia is a federation not unlike Canada. Moreover, Australia and New Zealand have had great success at regulatory co-operation as mentioned above.

Murray Petrie, Director, Economics and Strategy Group Ltd., spoke on the question of sovereignty and the governance of regulatory co-operation. From his experience as a participant in regulatory co-operation exercises, Petrie brought clarity to this issue and provided a useful framework for thinking about co-operation.

Petrie stressed the emotive and imprecise nature of the language used to describe sovereignty and, therefore, its lack of usefulness in determining good public policy in this domain. His alternative was to focus on jurisdiction (an aspect of sovereignty), and the authority to make rules and enforce them.[13] He then defined

jurisdictional integration to be a process by which a state chooses to restrict its de jure autonomous authority to make and/or enforce decisions in a specific domain. Exhibit 1 below shows the range of possible situations.

**Exhibit 1: A Stylized Spectrum of Regulatory Co-ordination**[14]




Petrie identified a number of factors to consider in determining where a particular initiative would lie on this spectrum:

- the place of coercive powers;
- making of primary and secondary laws;
- the scope for policy divergence regarding efficiency and redistribution;
- the scope of legal rights and obligations for the private sector;
- safeguard and opt-out clauses;
- the level of legalism of dispute resolution; and
- the depth of regulatory co-ordination.

Petrie demonstrated to the Symposium how the jurisdictional integration spectrum could be applied to questions of rule making and regulatory decision making[15] (Prescriptive jurisdictional integration), governance and accountability arrangements[16] (Executive jurisdictional integration) and, finally, to judicial enforcement (Judicial jurisdictional integration).

As one moves along the spectrum from left to right, a government loses flexibility to change/react, constrains its ability to tailor policies and rules to distinctive local circumstances, and risks diminishing the legitimacy of decision making and enforcement, although there are mitigating strategies to address those risks. On

the other hand, a shift from left to right reduces consumer and business costs and increases the credibility of a government's commitment to policies and rules that promote efficiency.

In Petrie's view, the critical policy trade-offs therefore are economic efficiency versus policy flexibility[17] and commitment to efficiency versus legitimacy risks. He noted that many efficiency gains could be made at the low integration end of the spectrum, particularly through unilateral adoption of another government's standards.

Tony Hinton, Commissioner, Productivity Commission, Australia, turned to the question of whether federal systems are an impediment to economic reform – of which both internal and external regulatory co-operation can be an important element. In Hinton's view, the short answer is yes, but these impediments can be overcome.

Economic efficiency improvement tends to be a challenge in any government system, because costs are often front-end loaded and concentrated on particular groups, and because bureaucratic structures typically align with economic sectors encouraging lobbying. Multiple jurisdictions compound these difficulties.

Hinton briefly described the well-known advantages and disadvantages of federal systems, and noted that to promote economic growth one can exploit aspects of both competitive and co-operative federalism. *Vertical competition* means the national and state governments directly enter into competition in a single area, either by providing "opt-out" possibilities, or by providing direct service alternatives. *Horizontal competition* comes about by people and businesses being able to move from one jurisdiction to another. Both types of competition can discipline governments to remain inside some boundaries of behaviour. They do not, however, prevent destructive behaviour, such as the provision of subsidies to attract major projects.

Against this backdrop, Hinton noted that Australia and New Zealand created the Closer Economics Relations Trade Agreement (CER) in 1983, to replace the 1966 New Zealand Australia Free Trade Agreement, and it remains the legal framework for most co-operation between the parties. Most recently, in 1998 the Trans-Tasman Mutual Recognition Agreement (TTMRA) was signed, and in 2004 the goal of the CER was extended to achieve, over the long term, a single economic market based on common regulatory frameworks.[18] Australian states are parties to the TTMRA. Hinton noted the importance of horizontal fiscal equalization in Australia to promote more co-operative federalism.

Jurisdictional integration is not complete. There are differences among government rules and these are likely to remain. For example, the legal situation of Aboriginals and Aboriginal rights differs markedly in the two countries. Nevertheless, the relationship between Australia and New Zealand has matured over time and deepened considerably. There is a long-standing history of co-operation and interaction among government officials from both countries.

Co-operation has been driven by a number of common motivations and understanding including:

- a recognition of the significant economic benefits from a single market;
- the promotion and development of markets of national interest;
- achieving better policy outcomes in areas of significance; and
- augmenting influence in international forums.[19]

Mark Steel, Deputy Secretary, Regulatory and Competition Policy, New Zealand Ministry of Economic Development, spoke tellingly from the New Zealand perspective. Steel noted the similarities of Canada relative to the United States and New Zealand relative to Australia. Ratios of relative gross domestic products are similar[20]; the larger country is important as a destination of emigration from the smaller; and investment is extensively and deeply integrated. Australia, however, is considerably less important to New Zealand as an export market (20 percent of exports) than the United States is to Canada.

Steel gave illustrations of Trans-Tasman regulatory co-operation that covered the entire spectrum that Petrie had presented. In other words, co-operation is not at the same level of jurisdictional integration for all sectors. He noted that where it really mattered for New Zealand, the country simply adopted Australian rules unilaterally or unilaterally recognized that compliance with Australian law satisfied New Zealand requirements (e.g., insider trading laws). At the other extreme, Australia and New Zealand jointly own institutions that operate on behalf of both governments.

New Zealand, according to Steel, took a very pragmatic approach to regulatory co-operation with Australia.

- New Zealand *focused on what mattered*, working from a clear understanding of the potential public benefits to be derived from:
  - reduced regulatory impact costs (e.g., achieving better economies of scale);
  - improved regulatory effectiveness (i.e., improved use of scarce government resources to reduce public risks); and
  - achieving particular strategic objectives (e.g., combined voice influencing international standards).
- New Zealand understood the Australian context so it could *propose concrete steps* to Australia's benefit.
- New Zealand *understood its own limits on jurisdictional integration*, where those were, and why they were there.

- New Zealand had a *broad vision of improved regulatory co-operation and creation of a single economic market*, but did not attempt to identify all the steps to achieve it. New Zealand did not plan to the nth degree and did not wait to identify all the risks. It got started because of the importance of regulatory co-operation to New Zealand's prosperity.[21]

As a further commonality with Canada, Steel noted the difficulty New Zealand had in getting the attention of the Australian Commonwealth government or Australian officials.[22]

In the research papers in the compendium volume, Kaili Lévesque's contains the text of the original New Zealand Australia Free Trade Agreement, the CER, and the Trans-Tasman Mutual Recognition Agreement. It should be noted that each agreement is less than three pages in length, yet they engendered what has been acknowledged to be one of the most productive and comprehensive regimes of regulatory co-operation in the world, probably second in depth of integration only to the EU itself. It speaks volumes to Mark Steel's comment that it is *important to get started without waiting to know where exactly one will wind up.*

A strong vision plus a reasonably good, general framework like the CER and TTMRA combined with good processes and political will, may be sufficient to undertake important regulatory co-operation initiatives that benefit the citizenry of both parties. And they may even be superior to detailed, complex documents, because they can be more flexible, more responsive to changing circumstance and priorities, and provide a more stable base to build on and accommodate positive experiences.

## 4. Building on Lessons Learned

### From Current Canadian Co-operation

Kirton and Richardson identified a number of lessons learned for Canadian international regulatory co-operation from the CEC experience, arguing that the CEC was a good platform for future progress in environmental regulatory co-operation. Similarly, Findlay and Telford identified in their assessment of the IJC a number of important elements that need to be present in mechanisms for regulatory co-operation in the environmental area and, arguably, others.

The lesson learned from these papers, in the context of Canada-United States-Mexico regulatory co-operation driven from the top of governments, suggest that demonstrably effective mechanisms include the following.

- A formal vehicle ensures adequate ministerial participation, direction, and support in developing strategic plans and assigning priorities.

- Frameworks or strategic plans are important to facilitate co-ordination and focus the information flow.

- A permanent process involving senior governmental representatives allows for adequate oversight of the co-operative arrangements and for making timely decisions.
- An independent, dedicated secretariat or similar bureaucratic entity effects the necessary co-ordination.
    - The secretariat should have clout based on professionalism and objectivity.
    - While national representation in the secretariat is needed, selecting internationally recognized professionals personally and primarily dedicated to the substantive goals of the organization and regulatory co-operation works well.
- A clear and focused mandate for the secretariat needs to be sufficiently flexible to cope with changes in issues, priorities, and knowledge.
    - Mandates should be ambitious, but not create unrealistic expectations.
    - Mandates should respect jurisdiction and be based on the assumption of national good governance.
    - Mandates should focus on the catalytic role.
    - Mandates should, however, allow some flexibility to address emerging issues without requiring formal accountability changes.
- Sufficient resources consistent with the scope of the mandate and effective implementation are required.
- Processes should be based on a concept of issue-specific tables, to move issues forward for resolution.
    - Where more than two national governments are involved, thoughtful strategies are required to determine whether multilateral or bilateral processes are best to achieve progress in the specific area.
    - While Canada may have specific interests and priorities to advance, all partners in the arrangement have to benefit from the relationship: while overall issues and priorities may be shared, specific work may benefit one more than another, as is appropriate.
- A process involving key civil society and other stakeholders is required to promote transparency and build support for the objectives of regulatory co-operation.
- Regional and sub-national governments can be key players in many sectors. They need to be worked with, respected and, ultimately, brought into the fold.

Co-operation strategies and a framework will often need to address their involvement.

- "Soft power" approaches involve fact-finding and good communication flows within and between governments. Dialogue and opportunities for involvement with key industry and civil society have proven their effectiveness at achieving substantive success, especially when there are substantial differences in international institutional cultures, structures, and practices.

  "Hard power" tools, such as permanent arbitral tribunals can be less effective and may even be counter-productive. The existing powers under the NAEEC, while never used, may have acted as a disincentive for some provinces regarding participation in the NAEEC, because of the potential penalties imposed.

- Direct involvement of organizations external to government in oversight of the co-operative arrangement promotes buy-in, trust, and confidence in the arrangements and their outcomes.

- A significant focus on the management of information flows (most importantly informal flows) broadens and deepens professional relations among government officials, academics, and key stakeholders, to promote consensus, effective co-operation, and a sense of partnership. (North American environmental citizens is the phrase used in the paper.) A clear mechanism needs to exist for reporting progress.

- Mechanisms are needed to engage/co-ordinate across areas of activity (e.g., environment and trade, environment and energy).

- Periodic formal reviews gauge success, the existing mandate and structure, emerging issues/challenges, and new program or policy concepts.

Bruce Doern, through his review of a number of specific instances of Canada-US co-operation, concluded, inter alia, that regulatory co-operation among the three NAFTA countries – driven as a government-wide priority – should accomplish the following.

- Build on the close relations that already exist among regulatory officials.

- Build a culture of co-operation in the regulatory community, recognizing the difference between workaday co-operation and strategic bilateralism; both will go on whatever the level of general regulatory co-operation.

- Have a high-level, stable framework agreement to provide the needed broad vision to guide future detailed work.

- Develop three- to five-year business plans, so concrete goals can be set and progress measured.

Doern, as did Jefferson Hill in his presentation, noted that Canada would have difficulty getting the attention of US decision makers. (See the Trans-Tasman discussion in Section 3 above for more on this issue.) Doern further noted that co-operation requires the will of more than one country, and progress will depend on the nature of broader agendas and electoral cycles at any given time, as well as on the shifting views of the importance of specific trade-offs associated with jurisdictional integration.

Doern also argued that a two-track strategy (one track focused on overall regulatory co-operation and the other on the various sectoral initiatives) would seem appropriate for Canada.

#### Lessons from Europe

From the presentations by Schmitz, Devereaux, and Jenkinson at the Symposium, and from Schmitz's research paper, a number of EU success factors of relevance for Canada's pursuit of regulatory co-operation can be identified.

The first and foremost lesson is that, despite the difficulties of getting nation states to co-operate and move toward a high-level of jurisdictional integration, it can be done and it will generate significant benefits for citizens, not just in terms of higher standards of living, but also in terms of better consumer and environmental protection. Other important lessons include the following.

- A high level of jurisdictional integration will not come about overnight. A sustained effort will be required. Therefore, significant and sustained political will is needed, fundamentally informed by the recognition that through co-operation all citizens would benefit, including benefits derived from enhanced stability.[23]

- Smaller but significant successes were achieved along the road to a single market (i.e., successes with discernable economic and political pay-offs, such as with coal and steel), which led to a willingness and desire to go further.

- Harmonization is not a realistic objective for most regulatory areas; it takes too long, costs too much, and entails too many detailed rule changes. Significant progress depended on legitimizing the mutual recognition approach. The new approach in the EC involving the promulgation of general directives subsequently adopted and then adapted in each country through consistent but detailed rules (subject to mutual recognition) is proving effective.

- There is a willingness to make progress with some countries and let others fall to the wayside if they did not opt in.

- For Canada, the approach to the internal market and the external market cannot be de-linked for negotiation reasons (one voice needed before the US negotiators) and because the Canadian markets will be distorted and biased in favour of north-south trade if we work to improve NAFTA only.

#### Additional Lessons from Trans-Tasman Co-operation

Many of the lessons from the EU applied to Australia-New Zealand regulatory co-operation. The Petrie, Hinton, and Steel presentations, however, provided fresh information.

- Know what you want to achieve; know the trade-offs between government flexibility and economic and government efficiency. Focus; not all sectors are equal in importance.
- Unilateral adoption is a key tool. Where it is important to ensure a single market or where it is not possible to marshal sufficient regulatory resources to do a proper job of regulating oneself, do not hesitate to piggyback (free ride) on countries with greater capacity.
- Federal states have greater difficulties to work through, but these can be overcome. Mutual recognition becomes more important with a larger number of government players.
- Promoting a rational internal market in a federal state is necessary if one's vision is a high level of jurisdictional integration or a largely single market economy with other countries.[24]
- Just do it. Get started. Have a vision but avoid detailed long-term plans. Ensure there are mechanisms to move forward based on experience and changing priorities.
- Where one entity is much smaller than the other, the smaller entity has to take the initiative at most times and deliver a complete package that provides clear net benefits to the dominant player, who cannot have the same level of vested interest in co-operation.[25]

While the exhortation to get started, be flexible, and take risks might seem to contradict Doern's conclusions regarding the need for business plans, that is not the case. Trans-Tasman relationships have been long-standing. The agreements, as noted above, are quite high level and not detailed. They are powered by vision, political will, economic reality, and long-lasting processes focused on improvements. At any time, however, all the governments implicated know their objectives, what they hope to achieve, and why.

#### Lessons Regarding the Importance of the Internal Market

Schmitz identified factors that, in her view, constrain Canada and need to be addressed.

- Organizational paralysis: Most regulators (federal and provincial) are comfortable as is and like their current scope of responsibilities. They tend to resist significant change.

- US power: To have any hope, Canada needs to be able to go to the table with one voice: the AIT needs strengthening.

- AIT enforcement weaknesses/heterogeneity: The AIT is weak relative to NAFTA, thereby giving preference to foreigners over Canadians in dispute settlement situations.

## 5. Conclusions: Next Steps

### Previous Conclusions

The October 2004 Symposium on Canada-US Regulatory Co-operation led to five key observations/conclusions that need to be revisited in light of this Symposium.

- *There is a strong case for increasing Canada-US or North American regulatory co-operation.* This observation was not challenged during the December 8, 2005 meeting; however, it was recommended that clear, specific examples be developed to demonstrate the gains from regulatory co-operation. Also, we need to consider the dynamic of including Mexico in the discussions, given that a lot of the emphasis has been on Canada and the United States thus far.

- *The political will to move forward exists, but a clear, practical plan is required.* The December 8 meeting raised some questions about the level of political support to move forward, but provided additional insights into elements of a practical plan. The question arises of how to ensure sustained traction on the SPP over the long haul and over several changes of government.

- *The plan should focus on selected priority sectors, taking account of costs and benefits as well as current best practices.* Both the EU and New Zealand-Australia experiences provided lessons regarding a focus on priority sectors. The EU-US example included an estimate of $1 billion in savings to US industry from greater EU-US co-operation on conformity assessment procedures. A number of existing best practice examples were also highlighted in the meeting (e.g., lessons from the CEC and the Great Lakes agreement). Another question to consider is that of performance management, and how we can track progress on regulatory co-operation schemes between the countries to determine where successes lie, and what areas might be best pursued individually.

- *The plan must be supported by sound internal organizational and decision-making structures, and provide a role for parliamentarians.* The meeting presented helpful new research and expert insights into lessons regarding institutional and decision-making structures for effective North American regulatory co-operation. The meeting showed that there are many examples of institutional structures, and that while we must not be afraid to be bold and innovative, we must also not try to reinvent the wheel. Build on what we have

that works, on what has been successful in other jurisdictions, and tailor it to our present circumstances.

- *There is a need for a political strategy that will frame the initiative, and make it saleable to both Canadians and other North Americans.* The final panel discussion provided some specific strategies for making greater headway with the North American regulatory co-operation agenda.

**The Basis – The Security and Prosperity Partnership**

We are over a decade into the economic / environmental / labour agreements with our NAFTA partners and the partnership needs refreshing. The Security and Prosperity Partnership has been launched with leadership provided by the highest levels of government. Symposium participants indicated this held out the hope of improved regulatory co-operation. As noted above in Section 2, it is expected that the Regulatory Co-operation Framework, to be developed for 2007, will establish the on-going mechanisms for ensuring sustainability, continuity and increasing depth and breadth of co-operation.

The key is to focus on how Canadian experience as well as the experiences of others can help the SPP initiative, and a new Regulatory Co-operation Framework in particular, fulfil its promise at delivering more effective and sustained North American regulatory co-operation.

**Elements of a Long-Term Business Plan**

International regulatory co-operation had been given impetus by the announcement of a "new partnership" agenda, on November 30, 2004, by Prime Minister Martin and President Bush. They agreed to pursue joint approaches to partnerships, consensus standards, and smarter regulations as part of a Canada-US security, prosperity, and quality of life agenda. This agreement was formally extended to Mexico on March 23, 2005 with the announcement of the trilateral Security and Prosperity Partnership. The SPP committed Canada, the United States, and Mexico to work together to enhance North American regulatory co-operation to promote competitiveness, productivity, and growth, while maintaining high standards for health and safety. As stated above, the SPP is intended to be sustained and renewed over time. The *International Policy Statement* (Canada, 2005c) issued in April 2005 reconfirmed the Government of Canada's commitment to pursue regulatory compatibility within North America under these new partnership agreements.

Also as noted above, the SPP structures are in place and initial priorities have been established – as reflected in the choice of working groups for instance – and there has been some progress made on substantive issues. But what needs to be done to ensure continued success over the long term?

Assuming that the political will is there to make NAFTA/NAAEC/NAALC living and growing arrangements, possible elements for a way forward include the following.

- Set clear goals and a bold vision. The SPP goes some distance in providing this. Indeed, the linking of security and prosperity was a good way to ensure that all the major border pre-occupations of the NAFTA partners were considered.[26] But does it need to be more visible to NAFTA/NAAEC/NAALC regulators, regulatory oversight agencies, and to public stakeholders? Jefferson Hill, in his remarks, stated that in preparing for the Symposium he had difficulty finding American government officials who knew anything about the SPP, especially in the Office of Management and Budget (those responsible for oversight of the American regulatory process); and Symposium participants were unclear how much progress had truly been made.

- Regulatory co-operation initiatives should take full advantage of existing mechanisms and processes and be characterized by openness and transparency. There has been some criticism of the SPP process. For example, the Chair of Canada's National Advisory Committee (NAC) to the CEC observed that the drafters of the SPP did not consult with the CEC when considering the scope of work the SPP intended to accomplish. "The NAC concluded the discussion on the SPP by emphasizing that the main responsibility of activities should lie at the local and provincial level."[27] In that regard, Resolution 29-1 of the 29th Annual Conference of New England Governors and Eastern Canadian Premiers[28] expressed support for the SPP initiative but sought to inform the two national governments of their interest in having input.

  Public information on the inner workings of the SPP on Government of Canada web sites is minimal and very difficult to find. Greater public information will help over the long term to build legitimacy and permit greater co-operation.

  Kirton and Findlay, among others, noted the importance of involving the private sector and civil society. On specific issues, such as improving border traffic flow, it can be expected that a wide range of groups such as the CAN/AM Border Trade Alliance would continue to play a role in the SPP processes. But the level of input from the private sector and civil society organizations, and the public at large, may be insufficient to ensure sustainability of the broad SPP process. Stakeholder engagement and support are critical if regulatory co-operation is to become the long-term project that it needs to be.[29]

- Make greater use of unilateral adoption. Arguably, Canada has not used unilateral adoption sufficiently, even though in many regulatory sectors a majority of Canadian regulation and compliance practices are just copies of American rules and largely based on an American analysis of costs and benefits. Similarly, it is unclear that Canadian processes that mimic the more in-depth work undertaken by American regulators provide cost-effective protection for Canadians against risks.[30] As noted above, the anecdotal evidence is that sufficient differences in rules and conformity assessment

procedures remain that may not be justifiable on the basis of cost and benefits to Canadians.

- Create permanent/standing processes and structures. The SPP structures and processes may not be sufficiently formalized to stand the test of time, particularly with respect to driving continuous improvement in the cost effectiveness of regulatory practices.

- De Mestral had noted that despite the NAFTA legal text, the standing committees envisioned in sections 7 and 9 did not appear to have progressed. This is in stark contrast to the NAAEC where continuous, visible progress had been made – progress that appears to have been driven in large part by the role the CEC played.

- Strong consideration needs to be given to establishing a permanent trilateral quasi-independent commission or institute to drive international regulatory co-operation among the NAFTA partners. Such an organization would not have to be legislated, but it would need to be a legally recognizable entity in order to be resourced. The characteristics of the CEC that have proven to be effective – professional, objective, focused on the good of the publics in all three countries – would be desirable. The "soft power" approach with a focus on fact-finding, knowledge creation, and co-ordination/facilitation may be an effective way to go.

- There is no supra-national governance body or legal entity associated with NAFTA (and as noted above, the CEC has never used its "hard power" abilities to levy sanctions). Such a commission or institute could have many uses beyond just co-ordinating groups working on substantive regulatory co-ordination issues. It could be used by the NAFTA partners to identify and investigate differences in regulatory regimes to determine whether those differences were important, and whether they generated real benefits for citizens. It could even be used to create the "essential requirements" for regulatory programs that the EU has found to be so effective, and perhaps used to determine "equivalency" and thereby facilitate de facto mutual recognition.[31]

  Whatever modality is chosen, the lessons identified above should be taken into account. Moreover, the structures adopted should do the following.

  - Have a pivotal role for the political centre of governments at the ministerial level.

  - Ensure involvement of the main bureaucratic policy co-ordination centres (at least in Canada, if not in all NAFTA partners) responsible for trade, regulatory policy, and policy co-ordination; they need to communicate.

- Ensure adequate cross-communication among the various working parties.

- Build on and strengthen the many institutions and legal frameworks already in place – the TBT and SPS provisions of NAFTA and the WTO agreements, for instance, and existing institutions and processes such as committees and commissions under NAFTA/NAAEC/NAALC or existing, possibly bilateral processes that work well (e.g., in pest management).

- Have balanced multi-national private sector and civil society organizations advisory mechanisms.

- Use less permanent structures to work on priority areas.

- Define clear roles and responsibilities. There is a need to develop within Canada, and with our NAFTA partners, a framework that sets out clear mandates and roles and responsibilities, establishes well-defined governance structures, and clearly identifies substantive and procedural risks. As well, a system to measure and track progress to allow corrective action and ultimately to identify and measure bottom line outcomes for citizens (i.e., better protection and enhanced well-being) is needed.[32]

- The framework has to be sufficiently flexible, adequately resourced, and periodically reviewed. Performance needs to be actively monitored by the highest authorities.

- Development of a truly substantive *Results and Risk Management Accountability Framework*[33] within Canada and with our NAFTA partners would bring discipline to this effort.

- Develop a re-invigorated internal trade strategy to bolster AIT effectiveness through MRAs if possible. Not only is this good in its own right, it is desirable as providing a strong base for Canada's international regulatory co-operation efforts.

    - Schmitz suggested developing a coalition of the willing and using an opt-in approach. Those provinces continuing to opt out would see their residents suffer relative to others as the latter's standard of living increases. Canada might consider some additional areas, following the Australian examples, where the federal government simply offered alternative regimes to provinces and let businesses choose which regime would apply to themselves. This is feasible in some areas. (Current examples include meat and other agricultural product inspection, although it is not optional if the business intends to market inter-provincially.)

- Review the appropriate federal role in the AIT. The Government of Canada could be a more forceful advocate for free-flowing internal commerce.

- In Australia, state governments were signatories to the Trans-Tasman Mutual Recognition Agreement. They play a very active role in the standing working groups that have been created. This is a possible model for making progress in Canada on two fronts simultaneously – federal-provincial/territorial co-operation and North American co-operation. Such an approach could also represent an excellent opportunity for bringing cross-border regional priorities to the table in international discussions/negotiations.[34]

- Encourage all current bottom-up co-operation efforts even if outside priority areas. The SPP is certainly driven from the top of governments, but other co-operation activity should not be discouraged. Departments should try to keep track and report on these efforts, if only to track progress in international regulatory co-operation and determine resource utilization.

- Re-educate regulators, politicians, and the public regarding "public interest tests" and the need for a broad perspective on what are considered costs and benefits (see political strategy below). This could go some distance in building the culture of co-operation envisioned by Doern.

**A Political Strategy – a Second Dimension**

A strategy to develop and maintain political will was recommended by symposium participants in October 2004. While the December 2005 Symposium was less certain about the depth of political commitment, it was very clear from the participants that such a strategy was critical.

From the experiences in other countries, elements of such a strategy could include the following.

- Be a catalyst. *There is no interest like self-interest.* It was stated pretty frankly at the Symposium that, despite the SPP, to get the attention of American regulatory decision makers, Canadians (and Mexicans) would have to do their homework to be able to hand over to the former clear win-win examples they could then act on with minimal effort and use of political capital.

  The strategy should also provide clear evidence (not just statistics but careful case studies) to demonstrate once again to *all* national publics that closer regulatory co-operation will lead to:

  - an improved standard of living (greater economic efficiency[35]); and

  - improved protection from select risks they care about,[36] through more effective standards and greater regulatory effectiveness.[37]

- New, more effective approaches can be demonstrably useful in areas the public cares about that demand multi-national approaches.[38]

- Areas of clear federal jurisdiction may need to be selected first. Canada and Mexico have more influence internationally via a North American approach. New Zealand recognized this in its decision to work with Australia. It was in New Zealand's interests to simply adopt, in many cases, the Australian approach.

- Identify third party allies.[39] As noted above, the support of stakeholders is critical over the long haul. Failure to address this may well lead to problems of legitimacy further down the road. It would also mean difficulty in eliciting stakeholder (not just in Canada) support for initiatives in dealing with other governments, especially in promoting specific cases at the political level. Stakeholders can be very useful in identifying good examples of win-win initiatives that can be shown to other governments. For example, an economic study to demonstrate how an initiative would improve cross-border trade for both sides by lowering transaction costs might be sufficient, but it is always better to show political appointees who in their country will benefit and have them make or at least endorse the pitch.

- Have a congressional strategy. Trade is normally a congressional responsibility in the United States. Agreements cannot be approved by the president without prior congressional approval. Many of the current Canada-US irritants are the result of the uniquely American process of having Congress or the Senate tag unrelated items onto legislation but without line-item veto by the president. Any political strategy to improve and maintain international regulatory co-operation needs to take Congress into account.

- Demonstrate commitment at the highest levels (at least ministerial if not heads of government) through regular meetings and active monitoring of progress.

    - As Schmitz and others noted, the drive by regulatory organizations for autonomy means that in normal circumstances there will have to be a constant pressure from the top to ensure continuous progress.

    - Commitment must also mean showing commitment to the respective national publics. Periodic reports on progress to the public, to Parliament/Congress, and to interested stakeholders are needed. A lesson in this regard could be taken from Australia and New Zealand.

    - The current progress Reports to Leaders may accomplish this if sustained.

## Appendix A: Agenda of the Symposium

### North American Regulatory Co-operation: A Results Agenda

**December 8, 2005**

**9:00-9:15** **Welcome and Opening Remarks**

**Jean-Pierre Voyer,** *Policy Research Initiative*

**9:15-10:15** **Panel 1: Lessons from the European Union**

**Chair** **Jean-Pierre Voyer,** *Policy Research Initiative*

**Speakers** **Joelle Schmitz,** *Fulbright Scholar*
**Charan Devereaux,** *Harvard University*
**Brian Jenkinson,** *European Commission*

**10:15-10:45** **Discussion**

**11:00-12:00** **Panel 2: Lessons from Australia – New Zealand**

**Chair** **Neil Yeates,** *Industry Canada*

**Speakers** **Murray Petrie,** *The Economics and Strategy Group, New Zealand*

**Mark Steel,** *New Zealand Ministry of Economic Development*
**Tony Hinton,** *Australian Productivity Commission*

**12:00-12:30** **Discussion**

**12:30-1:30** **Lunch**

**1:30-2:30** **Panel 3: Institutional and Governance Aspects**

**Chair** **Bill Jarvis,** *Environment Canada*

**Speakers** **Bruce Doern,** *Carleton University/University of Exeter*
**Rick Findlay,** *Pollution Probe*
**John Kirton,** *University of Toronto*

**2:30-3:00** **Discussion**

**3:15-4:15** **Panel 4: Achieving Results**

**Chair** **George Redling**, *Privy Council Office*

**Speakers** **Armand de Mestral**, *McGill University*

**Jefferson B. Hill**, *Jacob and Associates*

**Fernando José Salas**, *Soles Consulting*

**4:15-4:45** **Discussion**

**4:45-5:00** **Closing Remarks**

## Appendix B: Summary of Research Papers

The PRI commissioned four expert papers on international lessons concerning governance and institutional mechanisms for regulatory co-operation on lessons from the European Union, the Commission for Environmental Co-operation, and the Great Lakes Agreement. Staff members from the PRI prepared a research paper on lessons from the Australia-New Zealand experience with regulatory co-operation. Additionally, the PRI commissioned a paper to review the regulatory co-operation requirements in regulatory policies, processes, and management in developed countries around the world (forthcoming).

### Successes and Failures of Regulatory Co-operation in the European Union: Lessons for Canada – US Regulatory Co-operation

**Joelle Anne Schmitz**

The year 2005 presents Canada with an unusual event horizon. The country faces a window of opportunity analogous to that which birthed the European Union. How Canada responds to the juncture of contemporary opportunity and historical legacy will determine its influence in the new world order, the strength and competitiveness of its economies and, to some degree, the very future of the concept of Canada. Yet, several factors impede the universal application of the European example. This paper compares and contrasts that supremely significant period in European history to the current Canada-United States relationship and seeks to clarify universalities of policy relevance.

### The International Joint Commission and the Great Lakes Water Quality Agreement Lessons for Canada – US Regulatory Co-operation

**Rick Findlay and Peter Telford**

The management of environmental issues is particularly challenging when two or more jurisdictions share responsibility for them. Jurisdiction for the Great Lakes is shared by two federal governments (Canada and the United States), two Canadian provinces (Ontario and Quebec), eight US states (New York, Pennsylvania, Michigan, Ohio, Illinois, Indiana, Wisconsin, and Minnesota), and hundreds of municipal governments. In the Great Lakes, the difficulties are exacerbated by the need to also share responsibility across many different agencies within each country.

This paper examines selected elements of institutional action that have led to successes and failures in managing the transboundary issues of the Great Lakes region. Many of these issues are unique to the region; others are common to many areas in the world where there are shared water systems. All provide valuable lessons for future joint Canada-US efforts in the Great Lakes region and, indeed, in attempts to further Canada-US regulatory co-operation.

**The Governance of Effective Regulatory Co-operation: A Framework, Case Studies, and Best Practice**

**G. Bruce Doern**

This paper critically examines issues in the effective governance of regulatory co-operation through the development of a framework for analysis, a review of several Canadian and comparative/international case studies, and through the resulting discussion of possible best practices in different regulatory contexts. In particular, the paper examines four core questions.

1. What principles or purposes are set for regulatory co-operation arrangements?

2. What governance structures do various institutions around the world use to manage regulatory co-operation between jurisdictions?

3. How are priorities set by these governance structures for regulators for each country involved including any possible challenge function with regulators to justify reasons to deviate from co-operation?

4. What do these best practices mean for Canada-US regulatory co-operation?

Also provided is a summary of nine case study co-operative agreements, including an overview of their effectiveness. Analytically, a framework is developed to help show the many different elements of co-operation and governance.

**The Commission for Environmental Co-operation: Lessons for Canada-United States Regulatory Co-operation**

**John Kirton and Sarah Richardson**

This study explores ways in which Canada-US regulatory co-operation, now given new impetus by the Security and Prosperity Partnership, might be strengthened in the next three to five years. It does so by examining the performance of an existing trilateral agreement and institution – the North American Agreement on Environmental Co-operation and its Commission for Environmental Co-operation. These trilateral instruments are globally pioneering trade-environment and economy-environment mechanisms designed to forward the goals of economic prosperity through liberalized trade under the North American Free Trade Agreement. Successes and shortcomings of the Commission and how these lessons could be applied to the development of a broad-based governance agreement on regulatory co-operation between Canada and the United States are examined.

**Trans-Tasman Regulatory Co-operation: Lessons for Canada and the United States**

**Kaili Lévesque, PRI**

This paper focuses on the history of the agreements that exist between Australia and New Zealand, the aspects that make them unique, and how they can offer helpful guidance in expanding Canada-US regulatory co-operation. The Trans-Tasman model is of particular relevance to Canada over other governance arrangements such as the European Union, or the United States and the European Union. It is important to the North American reality due, in large part, to the role played by geography in driving co-operation between the two countries, but also due to other fundamental similarities, such as those on the economic social, cultural, and demographic fronts. The Trans-Tasman example also illustrates how important a role can be played by a smaller country, New Zealand, when entering into increased co-operation with its nearest neighbour and largest trading partner, Australia, while also protecting core national political and sovereign interests. Finally, it also illustrates that a strong foundation based on an economic partnership is fundamental to the health and vitality of a co-operative relationship. Put simply, this is a case of two countries with similar demographics, cultures, languages and laws, but with one economy clearly dominant over the other, and yet they were able to achieve success through an incremental and clearly structured approach to co-operation.

## Appendix C: Trade Agreement Obligations for Regulators[40]

When developing or changing technical regulations, federal regulatory authorities must

1. ensure that regulatory officials are aware of and take account of obligations agreed to by the Government of Canada, such as the provisions of the World Trade Organization (WTO) Agreement, the North American Trade Agreement (NAFTA), and other multilateral, regional and bilateral Agreements such as the Safety of Life At Sea Convention of the International Maritime Organization;

2. ensure that regulatory officials are aware of and take account of their general obligations as laid out in the WTO Technical Barriers to Trade Agreement (TBT) and the Sanitary and Phytosanitary Agreement (SPS); and the NAFTA Articles on Technical Barriers to Trade (Chapter 9) and sanitary and phytosanitary measures (Section B of Chapter Seven); and other multilateral, regional and bilateral Agreements referring to regulations and standards; and

3. adhere to those procedural and substantive obligations agreed to by the Government of Canada through intergovernmental agreements such as the Canadian Agreement on Internal Trade (AIT) Article 405 provisions relating to specific sectors of the economy.

In particular, for technical regulations that affect trade, federal regulatory authorities must:

4. with regard to notification

    - prepublish proposals for new or changed technical regulations in *Canada Gazette, Part I* for a period of at least 75 days, except in urgent circumstances, and take into account comments received;

5. with regard to performance-oriented requirements

    - specify, where possible, technical regulatory requirements in terms of performance rather than design or descriptive characteristics;

    - give positive consideration to accepting as equivalent other forms of technical regulatory requirements, if satisfied that they adequately fulfil the objectives of the existing regulations;

    - for TBT, ensure technical regulations treat products from one jurisdiction no less favourably than like products from another;

- for SPS, ensure measures do not arbitrarily or unjustifiably discriminate where identical or similar conditions prevail;

- ensure technical regulations are no more restrictive of entry into markets than is necessary;

6. with regard to international standards

   - use available international standards, guidelines and recommendations where those standards achieve the regulatory objective;

7. with regard to enforcement

   - treat regulatees and products from one jurisdiction no less favourably than those from other jurisdictions when assessing conformity to technical regulatory requirements, providing they are in comparable situations;

8. with regard to complaint resolution

   - have in place a process to review complaints concerning conformity assessment procedures and must take corrective action when justified.

## Notes

[1] A report on that symposium as well as several research documents and the project's Interim Report, *Canada-US Regulatory Co-operation: Charting the Path Forward*, are available on the PRI web site, <www.policyresearch.gc.ca>.

[2] The papers were *Successes and Failures of Regulatory Co-operation in the European Union* by Joelle Anne Schmitz (2005); *The International Joint Commission and the Great Lakes Water Quality Agreement* by Rick Findlay and Peter Telford (2005); *The Governance of Effective Regulatory Co-operation: A Framework, Case Studies and Best Practice* by G. Bruce Doern (2005); *The Commission for Environmental Co-operation* by John Kirton and Sarah Richardson (2005); the *Trans-Tasman Regulatory Co-operation* by Kaili Lévesque (2005). These are available, on request, at <www.policyresearch.gc.ca>. Synopses are attached as Appendix B.

[3] The text in the original 1992 regulatory policy was somewhat more general. Details were added in 1995 to ensure clarity and aid regulatory officials in keeping track of their obligations.

[4] That is to say an approach that focuses on information sharing, persuasion, and public engagement rather than litigation and enforcement (regarding the actions of the respective government signatories).

[5] There is no attempt to harmonize each country's respective laws.

[6] See Schmitz (2005).

[7] EACSR (2004). On page 22, the EACSR recommended that Canada should work with its US and, where appropriate, Mexican counterparts to:

- Achieve compatible standards and regulation in areas that would enhance the efficiency of the Canadian economy and provide high levels of protection for human health and the environment;
- Eliminate regulatory differences and reduce regulatory impediments to an integrated North American market;
- Move toward single review and approval of products and services for all jurisdictions in North America; and
- Build mutual trust and confidence in each other's regulatory processes and decisions through the increased use of independent peer reviews of these regulatory processes, information sharing, shared data collection and risk assessment methods, common decision-making procedures and joint reviews.

[8] The full text of this agreement can be found in Appendix A to Kirton and Richardson (2005).

[9] This is not unique to regulatory co-operation initiatives. All such processes run this risk, because of changing priorities among the parties and the simple fact of personality dynamics.

[10] That is to say cost-effective regulatory rules and practices. The latter in the guise of "red tape," "excess number of approvals," "duplicative conformity assessments," "unnecessary information gathering" and the like is often a worse problem for the private sector than the actual law (i.e., the rules) itself.

[11] This approach to regulation might sound similar to the use of performance standards. For a discussion of the latter see, for instance, Martin (1995-96). In the EU case, however, essential requirements are closer to results statements than to measurable performance standards. The use of the latter was considered cutting edge a few years ago, and even now represents only a small portion of North American regulation.

[12] As more than one commentator noted, this political will stemmed from the fundamental motivation to move away from the conditions that led to centuries of intra-European war and devastation.

[13] Enforcement jurisdiction includes both executive and judicial enforcement.

[14] Drawn by Petrie in his presentation at the December 8, 2005 symposium, in part from Goddard (2002).

[15] Areas including for example, product approvals.

[16] Including normal compliance and enforcement actions.

[17] Flexibility does have real value in the face of uncertainty – see for example one of the works cited by Petrie: Kahler (1995).

[18] The appendixes to Lévesque (2005) contain the text of these three agreements.

[19] This concept was actually introduced by Mark Steel, the panellist from New Zealand.

[20] It should be noted, however, that John Kirton had a very different take on this issue. Kirton in his remarks chastized Canadians for being fixated on gross domestic product ratios when thinking of relative power bases among the NAFTA partners. He stressed that Canada needs to understand that it is a superpower when considering what will matter to the world in the 21st century. Canada is almost unique in the world having an abundance of energy resources (oil, sources of electricity), freshwater, and agricultural land.

[21] As an aside, it could be argued that this is an interesting example of the precautionary principle in action. To New Zealand, given the well-known risks to its well-being associated with the status quo, action was warranted despite incomplete knowledge.

[22] In this regard, he noted that the participation of the states of Australia in the agreements was very positive; they provided more potential interlocutors and potential allies.

[23] While motivation in Europe may originate from the desire to move away from the conditions that led to centuries of intra-European war and devastation, that was not the case for Australia and New Zealand. The true test of political will in support of regulatory co-operation is whether a focus can be sustained on the good of the public as a whole, rather than on the views of particular special interest groups, be they private sector, public interest groups, or public sector organizations.

[24] This point also came across very strongly in Schmitz's presentation and her paper. She argued that Canada's Agreement on Internal Trade was weak and ineffective, and really needed bolstering as a precursor to strengthening international regulatory co-operation.

[25] This was also the strongest, clearest message from Jefferson Hill regarding attracting the attention of American decision makers. Give them a deal they can't refuse. The whole purpose of agreements, of course, is to provide mutual net benefits.

[26] In this regard, the SPP agenda is not unlike the suggestion of Schmitz that Canada adopt the market basket approach to negotiations (first proposed by Brittan in the EU context). It will certainly ensure that the pre-occupations of Americans (security), Canadians (trade), and Mexicans (immigration) are discussed together.

[27] See summary notes of the June 20, 2005 meeting of the NAC which can be found at <www.naaec.gc.ca/eng/nac/sr0502_e.htm>.

[28] Held in St. John's, Newfoundland and Labrador in August 2005. See the text of the resolution at <www.releases.gov.nl.ca/releases/2005/exec/resolutions/english/PDF/Security.pdf>.

[29] As noted above, trade liberalization and regulatory co-operation are not really "one shot" or short-term propositions. They should be expected to take decades to mature and deepen. Hence, it is important to get the processes right to allow arrangements to grow and deepen. The commitment versus legitimacy trade-off described in the Petrie analysis can be managed to the benefit of citizens but requires well-designed process and engagement strategies.

[30] See the earlier PRI paper by Griller (2004).

[31] It might be useful to recognize the commission or institute as a standards-setting body by all three NAFTA governments.

[32] While it remains early days in the SPP, the progress report on the first 90 days was largely anecdotal.

[33] This is a Government of Canada tool meant to accompany major departmental or interdepartmental initiatives. Granted, some officials treat such requirements as paper exercises to fulfill obligations to central

agencies. Nevertheless, if taken seriously and done properly, a results and risk management accountability framework can be a key tool for the design and management of this type of complex initiative.

[34] It will have been noticed that many of the most contentious cross-border disputes are exacerbated by congressmen from states near the Canada-US border. Mexico undoubtedly feels the same way about its border issues (migration) with the United States.

[35] And that, of course, includes proper treatment of externalities in the environment and health areas (to pick just two examples).

[36] A very short list of examples would include greenhouse gases, ozone depletion, ground level ozone (smog). Sulphur dioxide pollution, acid precipitation, elimination of polychlorinated biphenyls (PCBs) from the environment, access to life-saving or morbidity-reducing therapeutic products, toy safety, pesticides and other toxic material in food, gun control, security of bank deposits or other investments, or cigarettes (consider cross-border smuggling, different approaches to controlling advertising).

[37] It might have to be acknowledged that Canada can put its scarce regulatory resources to work on better, more effective uses. For example, one could shift resources from duplicative product approval processes to ensuring more stringent monitoring processes for product failures or side-effects (see Griller, 2004).

[38] For example, regional or international approaches are required to address many environmental concerns, security matters, and select criminal matters effectively. These are all cross-border issues that cannot be solved internally by one jurisdiction. The Maginot Line demonstrated that building fences against problems is not only not effective, but can create a false sense of security.

[39] These may be any or all of other orders of government, private sector organizations, and/or civil society organizations.

[40] Taken from the Government of Canada's Regulatory Policy, available at <www.pco-bcp.gc.ca/raoics-srdc>.

## References

Note: All URLs in this paper were confirmed January 9, 2006.


Canada. 2005a. *Consultation Document: Government Directive on Regulating.*

———. 2005b. *Smart Regulation: Report on Actions and Plans.* March.

———. 2005c. *International Policy Statement.* April.

Canada, EACSR (External Advisory Committee on Smart Regulation). 2004. *Smart Regulation: A Regulatory Strategy for Canada.* Report to the Government of Canada, September.

Canada, (FAC) Foreign Affairs Canada. 2005. *Security and Prosperity Partnership of North America: Report to Leaders.* June. <www.fac.gc.ca/spp/spp-menu-en.asp>.

Canada, PRI (Policy Research Initiative). 2004. *Canada-US Regulatory Co-operation: Charting the Path Forward.* December.

Doern, G. Bruce. 2005. *The Governance of Effective Regulatory Co-operation: A Framework, Case Studies, and Best Practice.* Policy Research Initiative.

Findlay, Rick, and Peter Telford. *2005. The International Joint Commission and the Great Lakes Water Quality Agreement Lessons for Canada-US Regulatory Co-operation.* Policy Research Initiative.

Goddard, D. 2002. "Business Laws and Regulatory Institutions: Mechanisms for CER Co-ordination." In *States of Mind: Australia and New Zealand*, ed. L. Wevers, A. Grimes, and G. Sullivan. Wellington: Institute of Policy Studies.

Goldfarb, Danielle. 2005. *The Canada-Mexico Conundrum: Finding Common Ground.* C.D. Howe Institute. Backgrounder No. 91, July.

Griller, David. 2004. "Can Regulatory Collaboration Improve Safety in Health Care?" *Horizons.* June. Ottawa: Policy Research Initiative. <www.policyresearch.gc.ca>.

Kahler, M. 1995. *International Institutions and the Political Economy of Integration.* Washington: The Brookings Institution.

Kirton, John, and Sarah Richardson. 2005. *The Commission for Environmental Co-operation: Lessons for Canada-United States Regulatory Co-operation.* Policy Research Initiative.

Lévesque, Kaili. *2005. Trans-Tasman Regulatory Co-operation: Lessons for Canada and the United States.* Policy Research Initiative.

Martin, James. 1995/96. "Performance-Oriented Regulatory Programs: A Way to Modernize Regulatory Systems." *Optimum* 26, no. 3 (Winter).

Purchase, Bryne. 2004. *Symposium on Canada-US Regulatory Co-operation.* Policy Research Initiative.
<http://policyresearch.gc.ca/doclib/Symposium%20Report_e.pdf >.

Schmitz, Joelle Anne. 2005. *Successes and Failures of Regulatory Co-operation in the European Union: Lessons for Canada-US Regulatory Co-operation.* PRI Working Paper Series. Ottawa: Policy Research Initiative.

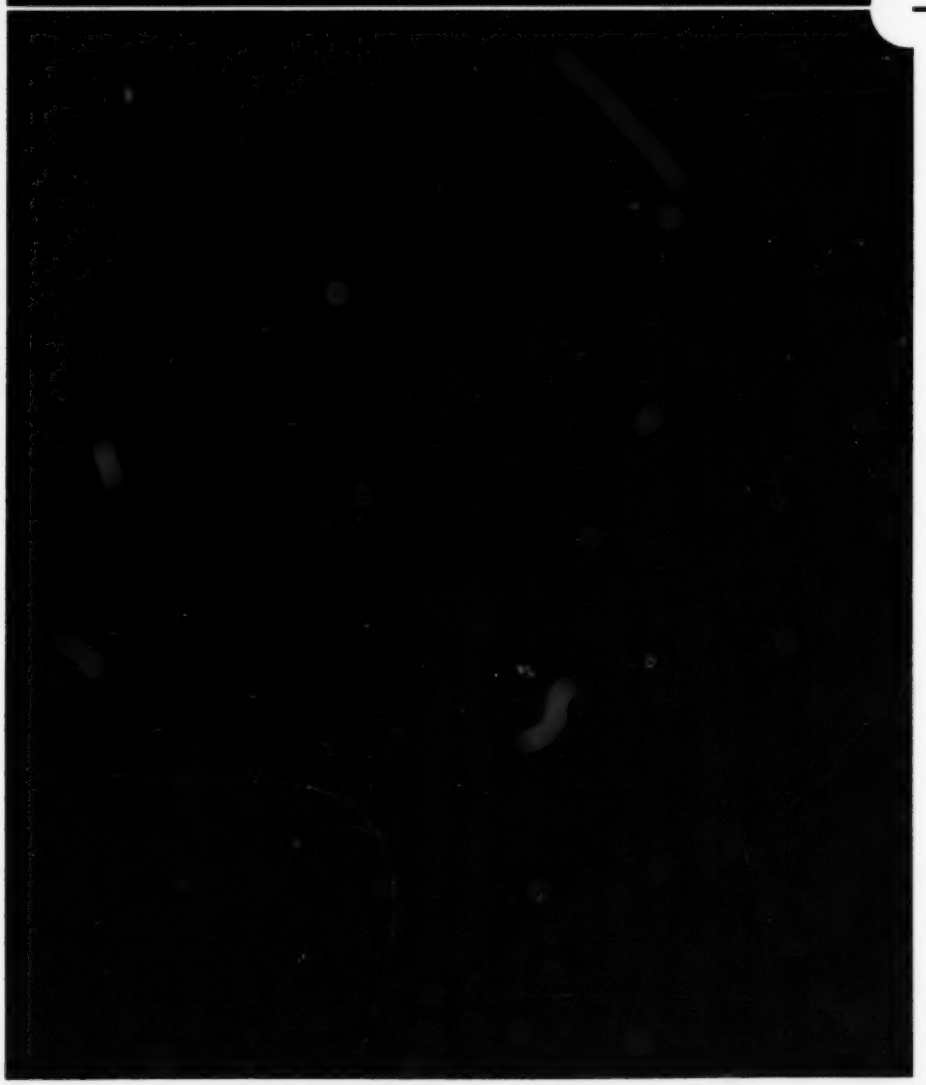
Gouvernement du Canada
Projet de recherche sur les politiques

Government of Canada
Policy Research Initiative

# Coopération nord-américaine en matière de réglementation : Un programme axé sur des résultats

## Rapport du symposium

Le 8 décembre 2005



Projet du PRP
**Liens nord-américains**

Rédigé par
**James K. Martin**
**AMC Consulting Group Inc.**

Canada

# Coopération nord-américaine en matière de réglementation

## Un programme axé sur des résultats

**Rapport du symposium**

**Ottawa**

**Le 8 décembre 2005**

Projet du PRP
**Liens nord-américains**

**Rédigé par**
**James K. Martin**
**AMC Consulting Group Inc.**

**À propos du présent rapport**

Le PRP contribue à la planification à moyen terme des politiques du gouvernement du Canada en dirigeant des projets de recherche multidisciplinaires et en canalisant le savoir et l'expertise du gouvernement fédéral, des universités et des organismes de recherche. Cependant, les conclusions et les propositions contenues dans les rapports du PRP ne reflètent pas toujours les opinions du gouvernement du Canada ou des ministères et organismes participants.

PH4-32/2006

ISBN 0-662-69601-8

## Table des matières


1. Introduction ..... 1

2. La position actuelle du Canada ..... 2

3. Le secret de la réussite d'autres états ..... 9

4. Faire fond sur les leçons dégagées ..... 16

5. Conclusions : prochaines étapes ..... 21

Annexe A : Programme ..... 31

Annexe B : Aperçu des documents de recherche ..... 33

Annexe C : Obligations des organismes de réglementation en vertu des accords internationaux et intergouvernementaux ..... 36

Notes ..... 38

Bibliographie ..... 41

## Glossaire

| | |
|---|---|
| **ACI** | Accord sur le commerce intérieur |
| **ALENA** | Accord de libre-échange entre la Nouvelle-Zélande et l'Australie ou Accord de libre-échange nord-américain |
| **ANACE** | Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement |
| **ANACT** | Accord nord-américain de coopération dans le domaine du travail |
| **ARM** | Accord de reconnaissance mutuelle |
| **CCE** | Commission de coopération environnementale |
| **CCERI** | Comité consultatif externe sur la réglementation intelligente |
| **CCN** | Comité consultatif national du Canada auprès de la CCE |
| **CE** | Commission européenne |
| **CER** | Closer Economics Relations Trade Agreement |
| **CMI** | Commission mixte internationale |
| **DGAR** | Directive du gouvernement sur les activités de réglementation |
| **ESB** | Encéphalopathie spongiforme bovine |
| **OCDE** | Organisation de coopération et de développement économiques |
| **OMC** | Organisation mondiale du commerce |
| **OTC** | Obstacles techniques au commerce |
| **PRP** | Projet de recherche sur les politiques |
| **PSP** | Partenariat pour la sécurité et la prospérité |
| **SPS** | Mesures sanitaires et phytosanitaires |
| **TTMRA** | Trans-Tasman Mutual Recognition Agreement |
| **UE** | Union européenne |

## 1. Introduction

Le Projet de recherche sur les politiques (PRP) examine la question de la coopération internationale et de la coopération canado-américaine en matière de réglementation depuis plus de deux ans dans le cadre de son projet sur les liens nord-américains. C'est un domaine complexe, où un grand éventail d'opinions se font concurrence pour informer le débat.

En octobre 2004, le PRP a tenu le Symposium sur la coopération canado-américaine en matière de réglementation[1], d'où sont issues les observations et conclusions clés suivantes (PRP, 2004 : 15) :

- De solides arguments militent en faveur d'une coopération canado-américaine plus soutenue en matière de réglementation.
- Il existe une volonté politique de les mettre en œuvre, mais l'établissement d'un plan pratique et clair est requis.
- Le plan devrait porter sur des secteurs prioritaires déterminés et tenir compte des coûts et des avantages ainsi que des pratiques exemplaires actuelles.
- Le plan doit être appuyé par un solide cadre organisationnel interne ainsi que par les structures décisionnelles, et donner un rôle aux parlementaires.
- Dernier élément fondamental : une stratégie politique qui déterminera le cadre de l'initiative et la rendra acceptable pour les Canadiens comme pour les autres Nord-Américains.

Ces conclusions ont servi de point de départ au symposium du 8 décembre 2005. Celui-ci a procuré une tribune pour entendre les avis d'experts internationaux sur les questions clés et pour éclairer davantage la discussion de la coopération en matière de réglementation à l'aide des leçons pratiques tirées de l'expérience de divers pays du monde. Le but du symposium consistait à recenser les leçons qui aideraient à produire des résultats concrets pour l'Amérique du Nord.

Le symposium de décembre était réparti entre quatre groupes de discussion axés respectivement sur les leçons de l'Union européenne, sur les leçons tirées de la coopération entre l'Australie et la Nouvelle-Zélande, sur les aspects institutionnels et de gouvernance, et sur la production de résultats. (Voir le programme à l'annexe A.) S'y trouvaient réunis les universitaires et les chercheurs qui avaient produit des documents commandés[2] ainsi que d'autres universitaires et des fonctionnaires.

Le présent rapport ne suit pas le programme en soi, mais il résume plutôt d'abord l'information présentée sur la position actuelle du Canada touchant la coopération en matière de réglementation avec nos partenaires de l'Accord de libre-échange

nord-américain (ALENA). Vient ensuite un aperçu des leçons que l'on peut tirer des réussites enregistrées un peu partout dans le monde. L'auteur recense ensuite les conséquences de ces leçons pour la coopération en matière de réglementation entre le Canada, les États-Unis et le Mexique, puis il présente des conclusions touchant les étapes suivantes.

Il est toujours souhaitable de poursuivre les recherches sur les façons de réaliser la coopération en matière de réglementation. Mais on peut soutenir que l'on en sait assez long pour créer les structures et processus organisationnels formels et informels, pour assurer l'établissement de plans d'action adéquats à long terme et pour commencer à apporter les améliorations voulues pour faire profiter les Canadiens de la libéralisation du commerce et de la meilleure protection réglementaire qui peuvent accompagner l'accroissement de la coopération en matière de réglementation.

## 2. La position actuelle du Canada

Depuis plus d'une décennie, le gouvernement du Canada a pour politique officielle de s'assurer que « les accords intergouvernementaux sont respectés » et « qu'on a tiré pleinement avantage des possibilités de coordination avec d'autres gouvernement et organismes. » L'annexe C renferme le texte intégral des exigences de principe auxquelles doivent se soumettre tous les ministères et organismes fédéraux du Canada depuis 1992[3].

Dans le cadre de l'initiative sur la réglementation intelligente, on élabore actuellement une Directive du gouvernement sur les activités de réglementation (DGAR); celle-ci établira les nouvelles exigences de principe que devront respecter les ministères et organismes du gouvernement du Canada lorsqu'ils feront des règlements, y compris lorsqu'il s'agira de coopération internationale en matière de réglementation. L'ébauche de cette directive établie aux fins de la consultation du public renferme l'engagement suivant touchant la coopération internationale en matière de réglementation.

La coopération internationale en matière de réglementation fait partie intégrante d'un système réglementaire efficace et efficient. La coopération peut aider les pays à atteinte des normes élevées sur les plans de la protection de l'environnement, de la santé et des citoyens et à créer des économies dynamiques et en croissance. La coopération permet aussi au Canada de promouvoir ses pratiques exemplaires en matière de réglementation et de profiter des connaissances de pointe sur la scène mondiale. Les ministères et les organismes doivent prendre compte la coopération internationale, ce à toutes les étapes de la gestion de la réglementation.

Les ministères et les organismes doivent saisir les occasions de coopérer, de façon bilatérale ou dans le cadre de tribunes multilatérales. Pour ce faire, ils doivent :

- examiner les pratiques exemplaires internationales, mettre les connaissances en commun, adopter des normes et des procédures d'évaluation de la conformité internationales ou participer à leur élaboration, et opter pour des approches compatibles avec les grands partenaires internationaux;

- limiter l'adoption des exigences ou des approches réglementaires propres au Canada que dans les cas où des circonstances canadiennes particulières le justifient et où elles procurent à la longue les plus grands avantages globaux aux Canadiens;

- justifier leur approche, en particulier lorsque des exigences canadiennes particulières sont proposées. (Canada, 2005a : 8).

Le Bureau du Conseil privé et Commerce international Canada élaborent en outre un cadre sur la coopération internationale en matière de réglementation. Celui-ci servira de guide aux ministères et organismes fédéraux pour appliquer les exigences de la DGAR, pour trouver les partenaires appropriés, pour respecter les obligations internationales et pour déterminer les genres de participation internationale appropriés (Canada, 2005b : 19).

Plusieurs des conférenciers participant au symposium du 8 décembre ont fait remarquer que la coopération n'est pas un phénomène nouveau, et ont souligné le grand nombre des initiatives actuelles de coopération en matière de réglementation. Ainsi, Rick Findlay a parlé de la collaboration centenaire du Canada et des États-Unis dans le cadre de la Commission mixte internationale (CMI), l'organisme créé par les deux pays afin d'assurer la gestion efficace des eaux limitrophes. Il a signalé certaines faiblesses relatives à la situation actuelle, par exemple le besoin d'une nouvelle vision pour faire face aux problèmes futurs, mais il a conclu que, dans l'ensemble, la CMI avait bien géré les questions complexes et en évolution constante qui exigent une coopération entre les gouvernements nationaux, régionaux (États et provinces) et locaux.

John Kirton a souligné, dans ses remarques, le succès obtenu par la Commission de coopération environnementale (CCE) depuis qu'elle a été créée pour gérer l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (ANACE), qui est entré en vigueur le 1er janvier 1994, en même temps que l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine du travail (ANACT) et l'ALENA. Il est dit dans le document produit par Kirton et Richardson que, comme dans le cas de la CMI, la CCE a réussi à faciliter une coopération croissante entre plusieurs niveaux de gouvernement malgré des différences de philosophie et d'approche importantes. En se concentrant sur les faits environnementaux, la CCE a pu identifier les points d'intérêt commun et amener les gouvernements à collaborer en vue du bien commun. En tant qu'institution plus jeune et investie d'un mandat plus large que la CMI, la CCE a établi plus facilement les processus et les mécanismes transparents caractéristiques des systèmes de réglementation modernes qui permettent de faire participer la société civile et les intervenants intéressés. De plus, on peut soutenir que, en adoptant une approche « douce »[4], la

CCE a accompli des progrès plus rapides que si elle avait essayé d'utiliser les pouvoirs juridiques à sa disposition. Kirton a conclu que les partenaires de l'ALENA devraient faire fond sur les mécanismes existants de la CCE pour approfondir la coopération en matière de réglementation environnementale.

Bruce Doern a donné de nombreux exemples de coopération internationale du Canada en matière de réglementation, dont plusieurs cas où les autorités canadiennes et américaines avaient établi de bonnes relations. Il a cité notamment l'Agence de réglementation de la lutte antiparasitaire et son homologue américaine, dont les dirigeants ont tout simplement compris les avantages de la coopération et donné l'élan à une étroite collaboration mutuelle. De même, la Direction des substances nouvelles d'Environnement Canada a dû s'en remettre à la coopération internationale par l'entremise de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), mais en particulier à ses homologues de l'Agence de protection de l'environnement (Doern, 2005 : 28), pour assurer la sûreté des entités chimiques. Doern a signalé plusieurs autres domaines de coopération pratique et mutuellement avantageuse entre organismes canadiens et américains. Par exemple, les représentants de l'Agence canadienne d'inspection des aliments et d'Agriculture et Agroalimentaire Canada travaillent tous deux étroitement avec leurs collègues américains pour régler les questions frontalières (conformément à la Déclaration canado-américaine de 2002 sur la frontière intelligente) et, plus généralement, pour promouvoir de meilleures pratiques commerciales vu le haut degré d'interdépendance et d'intégration des marchés agricole et alimentaire canadiens et américains. De son côté, le Bureau de la concurrence entretient quotidiennement des contacts importants avec ses homologues américains afin de réduire au minimum l'incidence des différences de règles, et de chercher à réaliser une « convergence souple » des approches de la réglementation en matière de concurrence[5].

Néanmoins, aucun conférencier n'était d'avis que le Canada était aussi bien placé qu'il le pourrait ou qu'il le devrait pour profiter des avantages de la coopération en matière de réglementation. Même s'ils estiment que la CMI et la CCE sont de bonnes tribunes de base pour la coopération future dans le domaine de l'environnement, Kirton et Findlay ont tous deux signalé l'existence de nouveaux défis importants et le besoin d'une nouvelle vision pour les relever. Kirton a souligné en particulier le besoin d'échanges de vues proactifs à d'autres paliers de coopération (meilleur dialogue au niveau des fonctionnaires et à celui des politiciens touchant le secteur de l'environnement et de l'énergie, ou l'environnement et le commerce). Ce dialogue est particulièrement nécessaire au niveau des politiciens pour ouvrir d'autres possibilités de coopération et assurer l'uniformité des orientations stratégiques.

Joelle Schmitz a affirmé que le Canada a en ce moment une belle occasion de faire des progrès, mais qu'il semble se complaire dans sa situation actuelle. Elle a interrogé 70 agents fédéraux chargés de dossiers de coopération avec les États-Unis en matière de réglementation, et beaucoup se sont dits d'avis que cette coopération avait été poussée à peu près aussi loin qu'elle pouvait l'être. Selon

elle, les progrès accomplis par le Canada « ont atteint un plateau. Les initiatives abondent, les réalisations sont marginales, et les gains sont ad hoc et variables[6]. »

Schmitz a aussi parlé du lien entre la libéralisation du commerce intérieur et celle du commerce extérieur. Elle a fait remarquer qu'une plus grande coopération en matière de réglementation serait nécessaire dans les deux cas et que les accords de reconnaissance mutuelle (ARM) constitueraient le moyen le plus facile, et peut-être le seul, de la réaliser. L'Accord sur le commerce intérieur (ACI) du Canada vise peut-être la reconnaissance mutuelle, mais, selon Schmitz, il est dépourvu de mécanismes efficaces, de sorte que cette reconnaissance reste abstraite, et non pas une réalité concrète.

Schmitz a également affirmé que l'établissement d'un marché intérieur unique procurerait une base solide à partir de laquelle le Canada pourrait chercher à accroître la coopération et la collaboration internationales. De plus, selon elle, si l'on ne libéralise pas suffisamment le marché intérieur pendant qu'on étend la coopération en matière de réglementation avec les partenaires de l'ALENA, cela accroîtra le déséquilibre dans le mouvement des biens et des services entre le nord et le sud et entre l'est et l'ouest, ce qui pourrait créer des tensions inutiles au Canada.

Armand de Mestral s'est dit d'avis que l'ALENA n'était pas l'accord « vivant » que l'on avait envisagé à l'origine. Il a fait remarquer que les dispositions relatives aux obstacles techniques au commerce (OTC) et aux mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) contenues dans l'ALENA et dans l'accord de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) issu de l'Uruguay Round n'avaient pas eu autant d'effet qu'on l'avait souhaité. Il a signalé en particulier que, dans l'ALENA, l'article 7 sur l'agriculture, et l'article 9 sur les OTC, avaient prévu un ensemble complexe de comités en vue d'appliquer l'accord existant et d'accomplir de nouveaux progrès pour améliorer la vie des Canadiens, des Américains et des Mexicains. De Mestral a affirmé que les signataires n'avaient pas utilisé ces mécanismes pour actualiser l'ALENA, et qu'une première mesure raisonnable consisterait à faire cela.

En bref, les conférenciers se sont appuyés sur le message de Jean-Pierre Voyer, directeur exécutif du PRP, qui a signalé que les conclusions des recherches indiquent nettement que l'ALENA a apporté des avantages économiques importants au Canada. Toutefois, a-t-il dit, on constate que les approches différentes du Canada et des États-Unis en matière de réglementation limitent parfois la capacité des Canadiens de profiter pleinement des avantages de cet accord. Malgré des années d'efforts, les progrès réalisés dans l'ensemble au chapitre de la coopération nord-américaine en matière de réglementation ont été qualifiés de « glaciaux » par des experts étrangers, en particulier si on les compare à ceux accomplis dans d'autres juridictions, comme l'Union européenne (UE) et l'Australie et la Nouvelle-Zélande (Purchase, 2004).

Le Comité consultatif externe sur la réglementation intelligente (CCERI) était arrivé plus tôt à la même conclusion. Dans son rapport de septembre 2004, celui-ci

déclarait en effet qu'une grande partie de la coopération du Canada en matière de réglementation avait jusque-là été « ad hoc et et [non] coordonnée », et que ce problème était aggravé par le fait que le gouvernement « est incapable de déterminer avec précision dans quelle mesure ses initiatives internationales ont contribué à l'atteinte des objectifs canadiens » (CCERI, 2004). Il recommandait donc que le Canada « opte pour une approche méthodique et stratégique en ce qui concerne la coopération en matière de réglementation avec ses partenaires nord-américains[7]. »

Bref, 17 ans après l'entrée en vigueur de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, 11 ans après celle de l'ALENA et plus d'une décennie après que le gouvernement du Canada eut enjoint aux ministres, aux ministères et aux organismes de tirer pleinement parti des possibilités, il était clair que des mesures plus décisives s'imposaient si l'on voulait que les Canadiens profitent pleinement des avantages d'une plus grande coopération en matière de réglementation. L'expression « promesse non remplie » traduit peut-être le mieux le sentiment d'un grand nombre des conférenciers du symposium concernant ce que le Canada a fait jusqu'ici au chapitre de la coopération en matière de réglementation.

### Partenariat pour la sécurité et la prospérité

De l'avis des participants, et comme le signalaient les études, le Partenariat pour la sécurité et la prospérité (PSP)[8], lancé par les chefs de gouvernement du Canada, des États-Unis et du Mexique le 23 mars 2005, promettait de stimuler la coopération en matière de réglementation. Le texte du PSP établissait ses objectifs généraux.

- Dans un monde en pleine mutation, nous devons ménager de nouvelles voies de collaboration qui contribueront à accroître la sécurité de nos sociétés ouvertes, la compétitivité de nos entreprises et la résistance de nos économies.

- Notre partenariat permettra de réaliser ces objectifs grâce à un effort trilatéral destiné à rehausser la sécurité, la prospérité et la qualité de vie de nos citoyens. Ce travail sera basé sur le principe selon lequel notre sécurité et notre prospérité sont interdépendantes et complémentaires et nous réaffirmons notre engagement commun envers la liberté, l'égalité des chances et la promotion des valeurs et des institutions démocratiques.

- Notre partenariat contribuera également à instaurer un cadre d'action nord-américain pour surmonter les défis sur les plans de la sécurité et de l'économie et pour libérer tout le potentiel de nos peuples, réduire les disparités et offrir de meilleures perspectives à tous.

- Notre partenariat vise à obtenir les meilleurs résultats possibles en faveur de la sécurité et du bien-être des Nord-Américains. Le Partenariat est de nature trilatérale; bien que deux pays puissent aller de l'avant ensemble, une voie sera tracée pour le troisième.

En ce qui touche le volet prospérité du PSP, l'accord dit ceci :

> Nous allons œuvrer en faveur de la compétitivité nord-américaine et de l'amélioration de la qualité de vie des Nord-Américains. Nous allons entre autres choses :
>
> - accroître la productivité grâce à la coopération en matière de réglementation, de manière à stimuler la croissance tout en maintenant des normes de santé et de sécurité élevées;
> - promouvoir la collaboration dans les secteurs de l'énergie, des transports, des services financiers et de la technologie, et d'autres domaines, afin de faciliter le commerce, et investir dans les personnes;
> - réduire le coût du commerce en assurant la circulation efficace des marchandises et des voyageurs;
> - améliorer l'intendance de l'environnement nord-américain, assurer la sûreté et la fiabilité de l'approvisionnement alimentaire tout en facilitant le commerce agricole, et protéger les Nord-Américains contre les maladies.

De plus :

> Le Partenariat étant conçu pour être un processus de collaboration continu, de nouveaux éléments seront inscrits au programme de travail par consentement mutuel, au gré des circonstances.

Le rapport d'étape de juin aux dirigeants-clés (AEC, 2005) résume les progrès accomplis au cours des 90 premiers jours. On y signale que, pour accroître la compétitivité de l'Amérique du Nord et améliorer la qualité de vie des citoyens, les neuf groupes de travail suivants ont été créés :

- Produits manufacturés et compétitivité sectorielle et régionale
- Énergie
- Environnement
- Commerce électronique et technologies de l'information et des communications
- Circulation des biens
- Services financiers
- Alimentation et agriculture
- Transport
- Santé

S'appuyant sur de précédents efforts de coopération comme l'initiative sur la frontière intelligente (Canada-États-Unis), ces groupes ont fréquemment consulté les intervenants afin « d'élaborer des plans de travail détaillés sur la prospérité et la qualité de vie, identifiant des stratégies et initiatives prospectives concrètes » (AEC, 2005 : 14).

Le rapport mentionne par ailleurs un certain nombre d'améliorations initiales apportées dans les domaines de la réglementation et du commerce, qui touchent le commerce électronique, la libéralisation des règles d'origine, l'échange d'information concernant la sûreté des produits, l'étiquetage des produits textiles (symboles d'entretien), le séjour temporaire pour les travailleurs, les espèces migratrices et la biodiversité, une approche harmonisée concernant l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB), la sécurité aérienne, la capacité aéroportuaire, l'harmonisation des systèmes de navigation aérienne, et une meilleure information afin d'améliorer la rentabilité de l'analyse de la circulation frontalière.

Le premier groupe de travail cité présente un intérêt particulier. Il doit élaborer, d'ici à 2007, un cadre de coopération trilatérale ayant pour objet notamment de « resserrer la collaboration entre les responsables de la réglementation et [de] favoriser la compatibilité des règlements et la réduction des essais et des exigences de certification redondants, tout en appliquant des normes strictes de santé et de sécurité. » (AEC, 2005: 15). La coopération en matière de réglementation, perçue comme une priorité essentielle, occupe une place de choix dans le rapport remis aux chefs de gouvernement. Ce cadre devrait permettre l'établissement de mécanismes permanents qui favoriseront l'adoption de règlements utiles et de pratiques exemplaires chez les partenaires de l'ALENA et les organismes relevant de leur autorité. Les négociations trilatérales menées au sein de ces groupes et les comptes rendus périodiques aux chefs assureront une réflexion constante sur les priorités ainsi que la durabilité du PSP.

Les études signalent que le PSP représente peut-être l'impulsion politique nécessaire pour enclencher la coopération; les groupes de travail établis pourraient suffire à saisir les avantages de la dynamisation des comités de l'ALENA, comme l'a suggéré de Mestral.

Toutefois, Schmitz signale qu'il importe que les responsables des processus trilatéraux de PSP soient conscients du risque qui plane sur des initiatives axées sur l'amélioration de coopération en matière de réglementation[9], à savoir que, une fois lancées, ces initiatives fassent long feu en raison d'un manque de volonté politique ou de l'inertie des fonctionnaires (Schmitz, 2005 : 9). Un autre grand risque tient au fait que la libéralisation du commerce international – une fois les questions de recours en matière de tarifs douaniers et de commerce réglées – devient essentiellement une affaire de réforme et de gestion de la réglementation nationale. Le défi du PSP consiste par conséquent à créer, grâce au cadre de coopération, des mécanismes visant à promouvoir à long terme des pratiques uniformes et rationnelles en matière d'établissement de bonnes règles et de réglementation chez les trois gouvernements parties à l'ALENA[10].

Les leçons se dégageant de l'expérience d'autres pays et des progrès qu'ils ont accomplis au chapitre de la coopération en matière de réglementation pourraient aider à faire en sorte que l'initiative du PSP mène à un régime permanent

d'amélioration continue des méthodes d'établissement de règlements et de coopération des partenaires de l'ALENA.

## 3. Le secret de la réussite d'autres états

Les réalisations du Canada au chapitre de la coopération en matière de réglementation sont peut-être décevantes jusqu'ici, mais d'autres États ont eu passablement de succès à cet égard. Comment ont-ils réussi et que peuvent-ils nous apprendre?

### L'Union européenne

Brian Jenkinson, sous-chef d'unité auprès de la Direction générale de l'entreprise et de l'industrie de la Commission européenne (CE), a signalé que des progrès considérables avaient été accomplis au sein de l'UE dans le sens de la création d'un marché unique, en particulier au cours des deux dernières décennies. Le zèle inébranlable déployé par la CE et les États membres afin de créer un marché unique après 1985 a été un facteur important à cet égard.

Cette réussite s'est traduite par une réduction importante des coûts pour les entreprises, par un accroissement des choix offerts aux consommateurs, et par le maintien ou l'amélioration de la sûreté des produits pour le public en général. Le passage à la procédure de vote à la majorité qualifiée au sein de la CE a aidé, tout comme le fait d'avoir une cour européenne supranationale. (Schmitz a souligné dans son document l'importance capitale de l'affaire *Cassis de Dijon*, qui a lancé l'UE dans la voie de la reconnaissance mutuelle.)

Les principales techniques permettant d'assurer la concordance entre les États en matière de réglementation allient la reconnaissance mutuelle pour la plupart des produits et l'harmonisation de règles détaillées dans l'ensemble de l'UE dans des domaines déterminés (généralement, la CE publie les règles, qui ont un effet direct et ne nécessitent pas l'adoption de lois nationales pour leur mise en application). La CE est fière de sa nouvelle approche, selon laquelle elle établit des règles qui définissent les « exigences essentielles »[11], mais laisse aux gouvernements nationaux le soin de mettre en place des règles plus détaillées ou plus techniques qui reflètent les préférences locales, ce qui porte les principes de subsidiarité et de responsabilité partagée à un nouveau niveau. La CE estime que cette formule, alliée à la reconnaissance mutuelle, procure les avantages d'un marché unique tout en assurant une souplesse considérable et une protection adéquate, sinon meilleure, aux consommateurs. On peut aussi considérer cette nouvelle approche comme une technique pour répondre aux préoccupations persistantes au sujet de l'intégration des attributions, et donc promouvoir la légitimité.

En outre, la CE se concentre maintenant sur les moyens d'améliorer l'étude d'impact de la nouvelle réglementation, de simplifier les règles existantes, de réduire les frais administratifs de toutes les parties grâce à des processus plus intelligents, et d'améliorer les normes de consultation. Autrement dit, malgré les

progrès qu'elle a accomplis, l'UE cherche constamment à apporter des améliorations.

En ce qui concerne le travail fait par la CE au chapitre de la coopération avec d'autres États en matière de réglementation, Jenkinson a signalé qu'il s'agit d'une entreprise coûteuse et que les résultats sont souvent minces simplement en raison des volumes de commerce limités. La CE poursuit néanmoins des travaux de coopération avec ses grands partenaires commerciaux. Ceux-ci ont été entrepris dans le but de réduire les OTC, d'éviter qu'il en surgisse de nouveaux, d'encourager un plus grand recours aux normes internationales, et de chercher à obtenir la reconnaissance mutuelle des processus d'évaluation de la conformité. Il a donc fallu envisager la coopération internationale en matière de réglementation au cas par cas et mettre en balance, de part et d'autre, les avantages potentiels et le temps et les efforts requis.

Dans son exposé et dans ses remarques au symposium, Joelle Schmitz, boursière Fulbright à l'Université McGill, a souligné la réussite remarquable de l'UE au chapitre de la coopération en matière de réglementation. Les Européens ont manifestement profité du marché unique et du contexte politique stable créé par cette coopération. Selon Schmitz, le Canada semble bloqué dans la mentalité qui a caractérisé l'UE pendant sa période dite d'« eurosclérose », dans les années 1970. Mais, comme elle l'a fait remarquer, l'UE a réussi à sortir de cette phase.

Les principales conclusions de Schmitz touchant les facteurs de réussite de l'UE ont été les suivantes :

- Des poussées périodiques de *volonté politique*[12], de vision et de courage ont été nécessaires pour assurer le succès du projet européen; malgré les divergences culturelles, politiques et juridiques de longue date entre les pays, on y est parvenu.

- Une *accumulation de réussites importantes* dans le cheminement vers le marché unique (des avantages économiques et politiques perceptibles, comme dans l'industrie du charbon et de l'acier) a suscité la volonté et le désir d'aller plus loin.

- On avait la volonté d'accomplir des progrès avec certains pays et était disposé à en laisser d'autres de côté s'ils n'adhéraient pas au projet.

Et, plus particulièrement :

- Schmitz a identifié la reconnaissance mutuelle comme l'« initiative la plus responsable de l'intégration [économique] continue. » La reconnaissance mutuelle a été « fondamentale à la réussite de l'expérience européenne. »

- La « nouvelle approche » utilisée pour préciser les exigences essentielles, qui est liée à la reconnaissance mutuelle, constitue un important pas en

avant; elle complète la reconnaissance mutuelle et l'appuie, mais elle en dépend.

- Les décisions liées à la reconnaissance mutuelle de la cour européenne supranationale ont établi la nature universelle, plutôt que ad hoc, de la coopération en matière de réglementation.

Dans ses remarques, Schmitz a signalé que de nouvelles recherches ont fait ressortir l'importance du désir des organisations du secteur public de chercher à obtenir l'autonomie, celle-ci étant plus importante que la croissance budgétaire pour de nombreux organismes. À son avis, cela constitue peut-être le principal obstacle au progrès dans le domaine de la coopération en matière de réglementation, qui peut certainement être considérée comme limitant l'autonomie des organismes de réglementation. Les arguments contre la coopération qui se fondent sur l'autonomie peuvent parfois être déguisés en arguments en faveur de la souveraineté. L'UE a montré qu'il faut des leaders clairement axés sur les intérêts publics, et non pas sur les intérêts d'organisations, pour surmonter cet obstacle.

Charan Devereaux, chercheuse principale à la Kennedy School of Government de l'Université Harvard, a parlé également de l'UE, mais elle a traité une question que Jenkinson avait simplement effleurée, soit la coopération externe de l'UE en matière de réglementation. Ses remarques ont porté essentiellement sur les accords de reconnaissance mutuelle entre l'UE et les États-Unis.

Cette initiative de l'UE et des États-Unis est axée sur les procédures d'évaluation de la conformité. Elle a été déterminée en grande partie par les préoccupations des États-Unis selon lesquelles l'utilisation récente par l'UE de normes et d'évaluations de la conformité par des tiers pourrait créer des OTC pour les produits américains. On a estimé que, sur des échanges de produits s'élevant à 50 milliards de dollars, on pourrait épargner environ un milliard de dollar grâce à des procédures de reconnaissance mutuelle des évaluations de la conformité. Devereaux a confirmé l'opinion de Schmitz touchant la résistance à la coopération de la part des organismes de réglementation : ils n'étaient tout simplement pas intéressés dès le début.

Deux facteurs de progrès sont ressortis :

- Un *rôle positif pour l'industrie américaine et l'industrie européenne*, dans le cadre du dialogue commercial transatlantique, a poussé les gouvernements des deux continents à accomplir des progrès. Devereaux a signalé que, lors d'un sondage effectué auprès de présidents-directeurs généraux américains, 40 % avaient déclaré que les normes et les différences de réglementation réduisaient le commerce et les possibilités économiques.

- La *séparation* des progrès accomplis par secteur, l'UE ayant un intérêt clair à faire des progrès dans certains domaines, et les États-Unis dans d'autres.

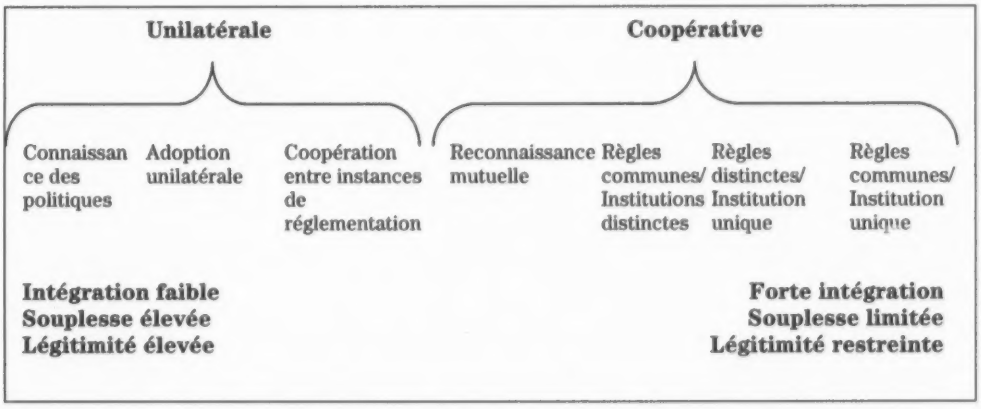
**Coopération transtasmanienne**

Un autre groupe s'est penché sur la coopération en matière de réglementation entre l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Pour plusieurs raisons, le Canada peut profiter grandement des leçons se dégageant de la relation transtasmanienne. Les deux pays ont effet des gouvernements formés sur le modèle britannique; l'économie de l'Australie est beaucoup plus importante que celle de la Nouvelle-Zélande, et l'Australie est une fédération semblable à celle du Canada. De plus, comme on l'a mentionné plus haut, l'Australie et la Nouvelle-Zélande ont eu beaucoup de succès dans leur coopération en matière de réglementation.

Murray Petrie, directeur de l'Economics and Strategy Group Ltd., a traité la question de la souveraineté et de la gouvernance relative à la coopération en matière de réglementation. S'appuyant sur son expérience de participant à des travaux de coopération en matière de réglementation, il a éclairé cette question et fourni un cadre utile pour y réfléchir.

Petrie a souligné la nature émotive et imprécise du langage utilisé pour décrire la souveraineté et, par conséquent, son manque d'utilité pour déterminer la bonne politique publique dans ce domaine. Sa solution a consisté à mettre l'accent sur les attributions (un aspect de la souveraineté) et sur le pouvoir d'établir des règles et de les faire observer[13]. Il a ensuite défini l'intégration des attributions (IA) comme un processus par lequel un État choisit de restreindre son pouvoir autonome de droit pour établir et/ou faire observer des décisions dans un domaine particulier. La figure 1 expose l'ensemble des situations possibles.

**Figure 1 : Schéma stylisé de la coordination en matière de réglementation[14]**




Petrie a énuméré un certain nombre de facteurs à prendre en compte lorsqu'une initiative particulière s'insérerait dans ce schéma :

- la place des pouvoirs de coercition;
- l'établissement des lois de base et de la législation subordonnée;

- la portée de divergence des politiques touchant l'efficacité et la redistribution;
- la portée des droits et obligations juridiques pour le secteur privé;
- les dispositions de sauvegarde et de retrait;
- le degré de juridisme du règlement des différends;
- la profondeur de la coordination en matière de réglementation.

Petrie a montré comment on pourrait appliquer le schéma de l' Intégration des attributions aux questions d'établissement de règles et de prise de décisions en matière de réglementation[15] (Intégration des attributions normative), aux arrangements de gouvernance et d'imputabilité[16] (Intégration des attributions exécutive), et enfin à la mise en application judiciaire (Intégration des attributions judiciaire).

À mesure que l'on va de gauche à droite sur ce schéma, le gouvernement perd la souplesse voulue pour changer ou réagir, il restreint sa capacité d'adapter ses politiques et ses règles à des circonstances locales particulières, et il risque de réduire la légitimité de la prise de décision et de l'exécution, quoiqu'il existe des stratégies pour atténuer ces risques. Par ailleurs, le passage de gauche à droite réduit les coûts supportés par les consommateurs et les entreprises et accroît la crédibilité de l'engagement du gouvernement à l'égard des politiques et des règles qui favorisent l'efficacité.

Selon Petrie, les compromis stratégiques capitaux se situent donc entre l'efficacité économique et la souplesse des politiques[17] et entre l'engagement à l'égard de l'efficacité et les risques relatifs à la légitimité. Il a fait remarquer que l'on pourrait faire de nombreux gains d'efficacité là où l'intégration est faible, particulièrement grâce à l'adoption unilatérale des normes d'un autre gouvernement.

Tony Hinton, membre de la Commission de la productivité de l'Australie, s'est demandé si les systèmes fédéraux constituent un obstacle à la réforme économique, dont la coopération tant externe qu'interne en matière de réglementation peut représenter un élément important. À son avis, la réponse est oui, mais ces obstacles peuvent être surmontés.

Améliorer l'efficacité économique tend à constituer un défi dans tout système de gouvernement, car les coûts initiaux sont souvent considérables et concentrés sur des groupes particuliers, et les structures bureaucratiques s'alignent habituellement sur les secteurs économiques qui encouragent le lobbying. Les juridictions multiples aggravent ces difficultés.

Hinton a décrit brièvement les avantages et les inconvénients notoires des systèmes fédéraux, et il a signalé que, pour promouvoir la croissance économique, on peut exploiter des aspects du fédéralisme tant concurrentiel que coopératif. La

*concurrence verticale* signifie que le gouvernement national et ceux des États entrent en concurrence directement dans un seul domaine, soit en offrant des possibilités de « retrait », soit en fournissant d'autres modes de prestation directe des services. La *concurrence horizontale* existe lorsque les personnes et les entreprises peuvent se déplacer d'une administration à l'autre. Les deux genres de concurrence peuvent obliger les gouvernements à observer certaines normes de comportement. Mais ils n'empêchent pas les comportements destructeurs, comme le versement de subventions pour attirer des grands projets.

Dans ce contexte, Hinton a signalé que l'Australie et la Nouvelle-Zélande avaient établi, en 1983, l'accord dit *Closer Economic Relations Trade Agreement* (CER) afin de remplacer le *New Zealand-Australia Free Trade Agreement* de 1966, et que cet accord reste le cadre juridique de la majeure partie de la coopération entre les deux pays. Plus récemment, soit en 1998, le *Trans-Tasman Mutual Recognition Agreement* (TTMRA) a été conclu et, en 2004, l'objectif du CER a été élargi dans le but d'établir à long terme un marché économique unique fondé sur des cadres de réglementation communs[18]. Les États australiens sont parties au TTMRA. Hinton a souligné l'importance de la péréquation fiscale horizontale en Australie pour promouvoir un accroissement du fédéralisme coopératif.

L'intégration des attributions n'est pas complète. Il existe entre les règles gouvernementales des différences qui subsisteront probablement. Par exemple, la situation juridique des Autochtones et les droits de ceux-ci diffèrent nettement entre les deux pays. Néanmoins, la relation entre l'Australie et la Nouvelle-Zélande s'est développée avec le temps et s'est considérablement approfondie. Il existe une coopération et une interaction de longue date entre les fonctionnaires des deux pays.

La coopération a été déterminée par un certain nombre de motivations et de conceptions communes dont :

- la reconnaissance des importants avantages économiques d'un marché unique;
- la promotion et le développement de marchés d'intérêt national;
- l'atteinte de meilleurs résultats stratégiques dans des domaines importants;
- l'augmentation de l'influence sur les tribunes internationales[19].

Mark Steel, sous-secrétaire à la politique de réglementation et de concurrence du ministère néo-zélandais du Développement économique, a exposé avec éloquence le point de vue de la Nouvelle-Zélande. Il a signalé les similitudes entre la situation du Canada et celle des États-Unis, ainsi qu'entre la Nouvelle-Zélande et l'Australie. Dans chaque cas, les proportions de leurs produits intérieurs bruts sont semblables[20]; le plus grand pays est important en tant que destination pour les émigrants du plus petit, et les investissements sont largement et profondément intégrés. Toutefois, l'Australie est beaucoup moins importante pour la Nouvelle-

Zélande en tant que marché d'exportation (20 % des exportations) que les États-Unis ne le sont pour le Canada.

Steel a donné des exemples de coopération transtasmanienne en matière de réglementation qui couvraient toute la gamme des cas présentés par Petrie. Autrement dit, la coopération ne se situe pas au même niveau d'Intégration des attributions pour tous les secteurs. Il a signalé que, dans les cas où cela est vraiment important pour elle, la Nouvelle-Zélande adopte simplement les règles australiennes de façon unilatérale ou reconnaît unilatéralement que l'observation de la loi australienne satisfait aux exigences néo-zélandaises (p. ex., lois sur les délits d'initiés). À l'autre extrême, l'Australie et la Nouvelle-Zélande possèdent conjointement des institutions qui exercent leur activité pour le compte des deux gouvernements.

Selon Steel, la Nouvelle-Zélande a adopté une approche très pragmatique touchant la coopération avec l'Australie en matière de réglementation.

- La Nouvelle-Zélande *s'est concentrée sur ce qui était important*, en s'appuyant sur une compréhension claire des avantages publics pouvant découler :
  - de la réduction des coûts de la réglementation (p. ex., réalisation de meilleures économies d'échelle);
  - de l'amélioration de l'efficacité de la réglementation (meilleure utilisation des ressources gouvernementales limitées pour réduire les risques pour le public);
  - de l'atteinte d'objectifs stratégiques particuliers (p. ex., action conjointe pour influer sur les normes internationales).
- La Nouvelle-Zélande a compris le contexte australien, ce qui lui a permis de *proposer des mesures concrètes* au profit de l'Australie.
- La Nouvelle-Zélande *a compris ses propres limites en matière d'Intégration des attributions*, elle a vu où elles se situent et pourquoi elles se trouvent là où elles sont.
- La Nouvelle-Zélande avait une *vision large d'une meilleure coopération en matière de réglementation et de la création d'un marché économique unique*, mais elle n'a pas tenté de déterminer toutes les étapes nécessaires pour y parvenir. Elle n'a pas fait de plans à n'en plus finir, ni attendu de déceler tous les risques. Elle est allée de l'avant en raison de l'importance de la coopération en matière de réglementation pour sa prospérité[21].

Un autre point commun avec le Canada, selon Steel, est la difficulté qu'éprouve la Nouvelle-Zélande à obtenir l'attention du gouvernement du Commonwealth d'Australie ou des fonctionnaires australiens[22].

Parmi les études figurant dans le compendium, celle de Kaili Lévesque renferme le texte de l'accord de libre-échange initial entre la Nouvelle-Zélande et l'Australie, celui du CER et celui du Trans-Tasman Mutual Recognition Agreement. Chacun de ces accords représente moins de trois pages de texte, mais ils ont engendré en matière de réglementation ce que l'on a reconnu comme l'un des régimes de coopération les plus productifs et les plus complets au monde et dont la profondeur d'intégration n'est probablement surpassée que par celui de l'UE elle-même. Cela appuie fermement la remarque de Mark Steel selon laquelle il *importe de mettre les choses en marche sans attendre de savoir où exactement on aboutira*.

Une vision solide et un cadre général raisonnablement bon comme le CER et le TTMRA, alliés à de bons processus et à une volonté politique, peuvent suffire pour entreprendre d'importantes initiatives de coopération en matière de réglementation qui profiteront aux citoyens des deux parties. Et ils peuvent même se révéler supérieurs à des documents détaillés et complexes parce qu'ils peuvent être plus souples, plus adaptés à l'évolution des circonstances et des priorités, et fournir une base plus stable sur laquelle s'appuyer et favoriser des expériences positives.

## 4. Faire fond sur les leçons dégagées

### De la coopération canadienne actuelle

Kirton et Richardson ont recensé un certain nombre de leçons dégagées de l'expérience de la CCE pour la coopération internationale canadienne en matière de réglementation, et affirmé que la CCE offrait une bonne tribune pour la réalisation de progrès futurs au chapitre de la coopération en matière de réglementation environnementale. De même, Findlay et Telford ont relevé dans leur évaluation de la CMI plusieurs éléments importants qui doivent être inclus dans les mécanismes de coopération en matière de réglementation dans le domaine de l'environnement et, on pourrait l'affirmer, dans d'autres domaines.

Dans le contexte de la coopération en matière de réglementation engagée entre le Canada, les États-Unis et le Mexique sur l'initiative des chefs de gouvernement, les leçons se dégageant de ces exposés indiquent que les mécanismes suivants sont manifestement efficaces.

- Un véhicule formel assure une participation, une orientation et un soutien convenables de la part des ministres touchant l'élaboration des plans stratégiques et la définition des priorités.

- Il importe d'avoir des cadres ou des plans stratégiques pour faciliter la coordination et canaliser la circulation de l'information.

- Un processus permanent auquel participent des représentants supérieurs des gouvernements permet de surveiller convenablement les arrangements de coopération et de prendre des décisions opportunes.

- Un secrétariat spécial indépendant ou une entité bureaucratique semblable effectue la coordination nécessaire.
    - Le secrétariat devrait avoir du poids en raison du professionnalisme et de l'objectivité de ses membres.
    - Les différents pays doivent être représentés au secrétariat, mais le fait de choisir des professionnels de réputation internationale voués personnellement et principalement aux objectifs de fond de l'organisation et à la coopération en matière de réglementation donne de bons résultats.
- Un mandat clair et circonscrit pour le secrétariat doit être suffisamment souple pour permettre de réagir à l'évolution des enjeux, des priorités et des connaissances.
    - Les mandats devraient être ambitieux, mais non pas créer des attentes irréalistes.
    - Les mandats devraient respecter les attributions et s'appuyer sur l'hypothèse d'une bonne gouvernance nationale.
    - Les mandats devraient être axés sur le rôle de catalyseur.
    - Les mandats devraient cependant prévoir une certaine souplesse pour permettre de faire face à des questions émergentes sans qu'il soit nécessaire de modifier les responsabilités officielles.
- Des ressources suffisantes compatibles avec la portée du mandat et sa mise en œuvre efficace sont nécessaires.
- Les processus devraient être fondés sur l'idée de tables chargées de questions déterminées afin d'accélérer le règlement de celles-ci.
    - Lorsque plus de deux gouvernements nationaux sont concernés, il faut des stratégies bien pensées pour déterminer s'il vaut mieux recourir à des processus multilatéraux ou à des processus bilatéraux pour accomplir des progrès dans le domaine particulier.
    - Le Canada a sans doute des priorités et des intérêts précis à promouvoir, mais tous les partenaires doivent profiter de l'arrangement; ils peuvent avoir des enjeux et des priorités d'ensemble en commun, mais un travail clairement ciblé peut en avantager un plus qu'un autre, comme c'est à propos.
- Il faut un processus supposant la participation de membres clés de la société civile et d'autres intervenants pour promouvoir la transparence et

créer un appui pour les objectifs de la coopération en matière de réglementation.

- Les gouvernements régionaux et infranationaux peuvent être des acteurs clés dans de nombreux secteurs. Il faut travailler avec eux, les respecter et, finalement, les faire participer. Il faudra souvent prévoir leur participation dans les stratégies de coopération et dans un cadre.

- Les approches « douces » supposent des rassemblements d'informations et de bonnes communications au sein des gouvernements et entre eux. Le dialogue et les possibilités de collaboration avec des éléments clés de l'industrie et de la société civile se sont avérés efficaces pour assurer une réussite réelle, en particulier lorsqu'il existe des différences importantes entre les cultures institutionnelles, les structures et les pratiques internationales.

  Les outils « étendues », comme les tribunaux arbitraux permanents, peuvent être moins efficaces et même aller à l'encontre du but recherché. Ainsi, si les pouvoirs actuellement prévus par l'ANACE n'ont jamais été utilisés, ils peuvent avoir découragé certaines provinces d'adhérer à cet accord en raison des peines pouvant être imposées.

- La participation directe d'organisations extérieures aux gouvernements à la surveillance des arrangements de coopération favorise l'adhésion, ainsi que la confiance dans ceux-ci et dans leurs résultats.

- Une forte insistance sur la gestion des flux d'information (surtout les flux informels) élargit et approfondit les relations professionnelles entre les fonctionnaires, les universitaires et les intervenants clés pour promouvoir le consensus, la coopération efficace et un sentiment de partenariat. (Le document parle de « citoyens environnementaux nord-américains »). Il doit exister un mécanisme clair pour faire rapport des progrès.

- Il faut des mécanismes pour mobiliser des domaines d'activité et assurer une coordination entre eux (p. ex., environnement et commerce, environnement et énergie).

- Les examens périodiques officiels mesurent la réussite, le mandat et la structure qui existent, les questions et défis émergents, et les nouvelles idées de programmes ou de politiques.

Dans le cadre de son examen de plusieurs cas précis de coopération entre le Canada et les États-Unis, Bruce Doern a conclu, entre autres, que la coopération en matière de réglementation entre les trois pays parties à l'ALENA – en tant que priorité pangouvernementale – devrait produire les résultats suivants :

- développer les relations étroites qui existent déjà entre les responsables de la réglementation;

- créer une culture de coopération dans la collectivité de la réglementation, en reconnaissant la différence entre la coopération courante et le bilatéralisme stratégique. L'une et l'autre se poursuivront indépendamment du niveau de la coopération générale en matière de réglementation;

- mener à un accord-cadre stable de haut niveau afin d'assurer la vision large nécessaire pour orienter les travaux détaillés futurs;

- élaborer des plans d'activités portant sur trois à cinq ans pour permettre de fixer des buts concrets et de mesurer les progrès.

Comme Jefferson Hill l'avait fait dans sa communication, Doern a signalé que le Canada aurait de la difficulté à obtenir l'attention des décideurs américains. (Voir la section 3 sur la coopération transtasmanienne pour des détails sur cette question.) Il a en outre fait remarquer que la coopération nécessite la volonté de plus d'un pays, et que les progrès dépendront de la nature des programmes d'action plus généraux et des cycles électoraux à un moment quelconque, ainsi que des changements d'opinions touchant l'importance de compromis particuliers associés à l'intégration des attributions.

Doern a par ailleurs affirmé qu'une stratégie à deux volets (l'un axé sur la coopération d'ensemble en matière de réglementation et l'autre, sur les diverses initiatives sectorielles) semblerait appropriée pour le Canada.

#### Leçons de l'expérience de l'Europe

On peut dégager des communications de Schmitz, de Devereaux et de Jenkinson au symposium, ainsi que de l'étude de Schmitz, un certain nombre des facteurs de réussite de l'UE pouvant s'appliquer à la poursuite de la coopération en matière de réglementation par le Canada.

La première leçon est que, malgré les difficultés que cela comporte, amener des États-nations à coopérer et à acheminer vers un haut degré d'intégration des attributions est faisable, et il en résultera des avantages importants pour les citoyens, du point de vue non seulement de l'élévation de leur niveau de vie, mais encore de l'amélioration de la protection des consommateurs et de l'environnement. Il convient également de noter ce qui suit.

- On ne parviendra pas à un haut degré d'intégration des attributions du jour au lendemain. Il faudra y apporter un effort soutenu. Par conséquent, il faut une volonté politique considérable et durable, fondamentalement animée par la constatation que la coopération apportera des avantages à tous les citoyens, y compris les avantages découlant d'une plus grande stabilité[23].

- Des réussites moindres mais importantes, enregistrées au cours du cheminement vers un marché unique (réussites assorties d'avantages économiques et politiques perceptibles, comme dans le cas du charbon et de l'acier), ont suscité la volonté et le désir d'aller plus loin.

- L'harmonisation n'est pas un objectif réaliste pour la plupart des domaines de réglementation; elle exige trop de temps, coûte trop cher et entraîne trop de modifications de règles détaillées. La réalisation de progrès notables a reposé sur la légitimation de l'approche de la reconnaissance mutuelle. Celle-ci suppose que la CE promulgue des directives générales qui sont ensuite adoptées, puis adaptées dans chaque pays au moyen de règles uniformes, mais détaillées (sous réserve de reconnaissance mutuelle), et elle se révèle efficace.

- On est disposé à accomplir des progrès avec certains pays et à en laisser d'autres de côté s'ils n'adhèrent pas au projet.

- Dans le cas du Canada, l'approche du marché intérieur et celle du marché extérieur ne peuvent être dissociées pour des motifs de négociation (une seule voix face aux négociateurs américains) et parce que les marchés canadiens seront déséquilibrés et biaisés en faveur du commerce nord-sud si nous travaillons pour améliorer l'ALENA seulement.

**Autres leçons se dégageant de la coopération transtasmanienne**

Beaucoup des leçons de l'expérience de l'UE s'appliquaient à la coopération en matière de réglementation entre l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Les communications de Petrie, de Hinton et de Steel ont toutefois fourni de nouveaux renseignements.

- Sachez ce que vous voulez accomplir; sachez quels sont les compromis à faire entre la souplesse gouvernementale et l'efficience de l'économie et du gouvernement. Ciblez-vous; les secteurs ne sont pas tous égaux en importance.

- L'adoption unilatérale est un outil clé. Lorsqu'il importe d'établir un marché unique ou qu'il n'est pas possible de mobiliser suffisamment de ressources pour se réglementer convenablement soi-même, ne pas hésiter à se mettre à la remorque d'autres pays dotés de capacités plus grandes.

- Les États fédéraux ont de plus grandes difficultés à surmonter, mais il est possible de les aplanir. La reconnaissance mutuelle devient plus importante lorsque le nombre des acteurs gouvernementaux est plus élevé.

- La promotion d'un marché intérieur rationnel dans un État fédéral est nécessaire si l'on vise un degré élevé d'intégration des attributions ou l'établissement d'un marché en grande partie unique avec d'autres pays[24].

- Faites-le tout simplement. Mettez les choses en marche. Ayez une vision, mais évitez les plans à long terme détaillés. Assurez-vous qu'il existe des mécanismes pour aller de l'avant en vous fondant sur l'expérience et l'évolution des priorités.

- Lorsqu'une entité est beaucoup plus petite que l'autre, elle doit prendre l'initiative la plupart du temps et offrir un ensemble complet qui procure des avantages nets manifestes à l'entité dominante, qui ne peut avoir le même degré d'intérêt à coopérer[25].

Si l'exhortation à mettre les choses en marche, à être souple et à prendre des risques peut sembler contredire les conclusions de Doern touchant le besoin de plans d'activités, tel n'est pas le cas. Les relations transtasmaniennes remontent loin dans le temps. Comme on l'a souligné plus haut, les accords ont été conclus à un très haut niveau, et ils ne sont pas détaillés. Ils sont animés par une vision, par une volonté politique, par la réalité économique et par des processus durables axés sur des améliorations. Cependant, tous les gouvernements en cause savent en tout temps quels sont leurs objectifs, ce qu'ils espèrent accomplir et pourquoi.

#### Leçons touchant l'importance du marché intérieur

Schmitz a isolé les facteurs qui, à son avis, contraignent le Canada et dont il faut s'occuper.

- La paralysie organisationnelle. La plupart des responsables (fédéraux et provinciaux) de la réglementation sont satisfaits de leur situation et de la portée actuelle de leurs responsabilités. Ils tendent à résister aux changements importants.

- Le pouvoir des États-Unis. Pour avoir quelque espoir que ce soit, le Canada doit pouvoir s'exprimer d'une seule voix à la table de négociation : l'ACI doit être renforcé.

- Les faiblesses et l'hétérogénéité de l'exécution de l'ACI. L'ACI est faible par rapport à l'ALENA, de sorte que les étrangers l'emportent sur les Canadiens dans les cas de règlement de conflits.

## 5. Conclusions : prochaines étapes

#### Conclusions précédentes

Le symposium d'octobre 2004 sur la coopération canado-américaine en matière de réglementation avait débouché sur cinq observations et conclusions clés qu'il faut réexaminer dans le contexte du présent symposium.

- *De solides arguments militent en faveur d'une accélération de la coopération canado-américaine en matière de réglementation.* Cette observation n'a pas été remise en question au cours de la réunion du 8 décembre 2005, mais on a recommandé d'élaborer des exemples clairs et précis afin de montrer les avantages de la coopération en matière de réglementation. De plus, il faut prendre en compte la dynamique créée par l'inclusion du Mexique dans les discussions vu que l'accent a été mis en majeure partie sur le Canada et les États-Unis jusqu'ici.

- *Il existe une volonté politique [d'aller de l'avant], mais l'établissement d'un plan pratique et clair est requis.* Les participants à la réunion du 8 décembre ont soulevé certaines questions au sujet du niveau de la volonté politique d'aller de l'avant, mais ils ont apporté d'autres idées touchant les éléments d'un plan pratique. On se demande comment entretenir l'élan du PSP à long terme et indépendamment de plusieurs changements de gouvernements.

- *Le plan devrait porter sur des secteurs prioritaires déterminés et tenir compte des coûts et des avantages ainsi que des pratiques exemplaires actuelles.* L'expérience de l'UE et celle de la Nouvelle-Zélande et de l'Australie ont toutes deux offert des leçons touchant la concentration sur des secteurs prioritaires. L'exemple relatif aux ARM entre l'UE et les États-Unis estimait à un milliard de dollar les économies que réaliserait l'industrie américaine grâce à une plus grande coopération entre les deux entités au chapitre des procédures d'évaluation de la conformité. Un certain nombre de pratiques exemplaires actuelles ont également été soulignées au cours de la réunion (p. ex., leçons se dégageant des travaux de la CCE et de l'Accord sur les Grands Lacs). Une autre question à envisager est celle de la gestion du rendement et de la façon dont nous pouvons suivre les progrès des régimes de coopération en matière de réglementation entre les pays pour déterminer où se trouvent les réussites et dans quels domaines individuels on pourrait se concentrer le plus avantageusement.

- *Le plan doit être appuyé par un solide cadre organisationnel et interne ainsi que par les structures décisionnelles, et donner un rôle aux parlementaires.* On a présenté à la réunion les résultats de nouvelles recherches et des points de vue d'experts qui ont été utiles sur les leçons relatives aux structures institutionnelles et décisionnelles nécessaires pour assurer l'efficacité de la coopération nord-américaine en matière de réglementation. On a montré qu'il existe de nombreux exemples de structures institutionnelles et que, si nous ne devons pas craindre d'être hardis et novateurs, nous ne devons par ailleurs pas chercher à réinventer la roue. Appuyons-nous sur ce qui fonctionne chez nous et sur ce qui a réussi dans d'autres administrations en l'adaptant à notre situation actuelle.

- *[Il faut une] stratégie politique qui déterminera le cadre de l'initiative et la rendra acceptable pour les Canadiens comme pour les autres Nord-Américains.* La dernière discussion de groupe a produit des stratégies précises pour faire progresser davantage le programme de coopération nord-américaine en matière de réglementation.

**La base – Le Partenariat pour la sécurité et la prospérité**

Les accords de coopération dans les domaines de l'économie, de l'environnement et du travail que nous avons conclus avec nos partenaires de l'ALENA remontent à

plus d'une décennie, et ce partenariat a besoin d'être revigoré. Le Partenariat pour la sécurité et la prospérité a été instauré sur l'initiative des plus hauts niveaux des gouvernements. Les participants au symposium ont signalé que cela laisse espérer une amélioration de la coopération en matière de réglementation. Tel que souligné dans la section 2, il est probable que le cadre attendu pour 2007 garantira la mise en place de mécanismes permanents destinés à assurer la durabilité, la continuité ainsi que l'ampleur de la coopération.

L'essentiel, c'est de mettre l'accent sur la façon dont les leçons tirées de l'expérience du Canada, notamment avec l'établissement du cadre précité, et d'autres pays peuvent contribuer à ce que le PSP facilite effectivement une coopération réelle et soutenue sur tout le continent nord-américain.

#### Éléments d'un plan d'activités à long terme

L'annonce d'un programme découlant d'un « nouveau partenariat », faite le 30 novembre 2004 par le Premier ministre Martin et le Président Bush, avait donné un élan à la coopération internationale en matière de réglementation. Les deux dirigeants avaient alors convenu de rechercher des façons conjointes d'aborder les partenariats et les normes de consensus et de faire des règlements plus intelligents dans le cadre d'un programme canado-américain axé sur la sécurité, la prospérité et la qualité de vie. Cet accord a été élargi officiellement au Mexique avec l'annonce du Partenariat nord-américain pour la sécurité et la prospérité, le 23 mars 2005. Dans le PSP le Canada, les États-Unis et le Mexique se sont engagés à travailler de concert pour accroître la coopération nord-américaine en matière de réglementation afin de promouvoir la compétitivité, la productivité et la croissance tout en maintenant de hauts niveaux de santé et de sécurité. Comme on le mentionne plus haut, le PSP doit être étayé et renouvelé avec le temps. L'*Énoncé de politique internationale* (Canada, 2005c), publié en avril 2005, a confirmé de nouveau l'engagement du gouvernement du Canada à chercher à établir des règlements compatibles en Amérique du Nord dans le cadre de ces nouveaux accords de partenariat.

Comme mentionné plus haut également, les structures du PSP sont en place et ses priorités initiales ont été établies – celles-ci se reflètent, par exemple, dans le choix des groupes de travail –, et certains progrès ont été accomplis sur des questions de fond. Mais que faut-il faire pour assurer un succès continu à long terme?

En supposant qu'il existe une volonté politique de faire de l'ALENA, de l'ANACE et de l'ANACT des accords vivants et croissants, voici des éléments d'action future possibles.

- Établir des buts clairs et une vision hardie. Le PSP assure cela dans une certaine mesure. En effet, le fait de lier la sécurité et la prospérité a constitué une bonne façon de garantir la prise en compte de toutes les grandes préoccupations des partenaires de l'ALENA[20]. Mais ce partenariat devrait-il être plus visible pour les responsables de la réglementation de l'ALENA, de

l'ANACE et de l'ANACT, pour les organismes de surveillance de la réglementation et pour les intervenants publics? Jefferson Hill a déclaré dans ses remarques que, au moment de se préparer en vue du symposium, il avait eu de la difficulté à trouver des fonctionnaires du gouvernement américain qui savaient quelque chose au sujet du PSP, en particulier au Bureau de la gestion et du budget (où se trouvent les responsables de la surveillance du processus de réglementation américain). Pour leur part, les participants au symposium ne savaient pas très bien combien de progrès avaient réellement été accomplis.

- Les initiatives de coopération en matière de réglementation devraient tirer pleinement parti des mécanismes existants et être caractérisées par l'ouverture et la transparence. Le processus du PSP a suscité certaines critiques. Par exemple, le président du Comité consultatif national (CCN) du Canada auprès de la CCE a fait remarquer que les rédacteurs du PSP n'avaient pas consulté la CCE au moment d'envisager la portée du travail que le PSP visait à accomplir. [Traduction] « Le CCN a conclu la discussion sur le PSP en soulignant que la principale responsabilité des activités devrait se situer au niveau local et provincial[27]. » À cet égard, la résolution 29-1 de la 29e conférence annuelle des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres de l'Est du Canada[28] exprimait l'appui de ces dirigeants pour l'initiative du PSP, mais cherchait à informer les deux gouvernements nationaux de leur intérêt à y apporter leur appoint.

  L'information publique sur le fonctionnement interne du PSP est restreinte et très difficile à trouver sur les sites web du gouvernement du Canada. L'accroissement de cette information aidera avec le temps à légitimer l'initiative et à favoriser une plus grande coopération.

  Kirton et Findlay, entre autres, ont signalé l'importance de faire participer le secteur privé et la société civile. On peut prévoir que, sur des questions précises, comme l'amélioration de la circulation à la frontière, un grand nombre de groupes tels la CAN/AM Border Trade Alliance continueront à jouer un rôle dans les processus du PSP. Mais le niveau de la contribution du secteur privé et des organisations de la société civile, ainsi que du public en général, ne suffiront peut-être pas à assurer la viabilité du processus général du PSP. La participation et l'appui des intervenants sont indispensables si l'on veut que la coopération en matière de réglementation devienne le projet à long terme qu'elle doit être[29].

- Recourir davantage à l'adoption unilatérale. On peut soutenir que le Canada n'a pas utilisé suffisamment l'adoption unilatérale même si, dans de nombreux secteurs de réglementation, une majorité de ses règlements et de ses pratiques d'observation ne sont que des copies des règles américaines et se fondent en grande partie sur l'analyse américaine des coûts et des avantages. De même, il n'est pas clair que les processus canadiens qui imitent le travail plus approfondi accompli par les responsables américains de la réglementation

assurent aux Canadiens une protection rentable contre les risques[30]. Comme mentionné plus haut, les preuves anecdotiques révèlent qu'il subsiste suffisamment de différences de règles et de procédures d'évaluation de la conformité qui ne se justifient peut-être pas du point de vue des avantages et des coûts pour les Canadiens.

- Créer des processus et des structures permanents. Les structures et les processus du PSP ne sont peut-être pas assez officialisés pour résister à l'épreuve du temps, en particulier pour ce qui est de susciter l'amélioration continue de la rentabilité des pratiques de réglementation.

  De Mestral a signalé que, malgré le texte juridique de l'ALENA, les comités ` permanents prévu aux articles 7 et 9 ne semblaient pas avoir progressé. Cela contraste fortement avec l'ANACE, dans le cas duquel des progrès continus et visibles – apparemment déterminés en grande partie par le rôle joué par la CCE – ont été accomplis.

  Il faut envisager sérieusement d'établir une commission ou un institut trilatéral permanent quasi indépendant chargé de susciter la coopération internationale en matière de réglementation entre les partenaires de l'ALENA. Il ne serait pas nécessaire d'adopter une loi pour créer un tel organisme, mais celui-ci devrait être une entité juridiquement reconnaissable pour obtenir des ressources. Il serait souhaitable qu'il réunisse les caractéristiques de la CCE qui se sont révélées efficaces, soit professionnalisme, objectivité et concentration sur le bien du public dans les trois pays. L'approche « douce » mettant l'accent sur les recherches, la création de savoir et la coordination et la facilitation pourrait constituer un mode de fonctionnement efficace.

  L'ALENA ne prévoit aucun organisme ni entité juridique de gouvernance supranationale (et, comme on le mentionne plus haut, la CCE n'a jamais utilisé ses pouvoirs « étendues » pour imposer des sanctions). Cette commission ou cet institut pourrait servir à nombre d'autres fins que la simple coordination de groupes de travail sur des questions importantes de coordination de la réglementation. Ainsi, les partenaires de l'ALENA pourraient y recourir pour déceler et étudier les différences entre les régimes de réglementation afin de déterminer si ces différences sont importantes et si elles produisent des avantages réels pour les citoyens. On pourrait même l'utiliser pour créer les « exigences essentielles » des programmes de réglementation que l'UE a trouvées si efficaces et, peut-être, pour déterminer l'« équivalence » et faciliter ainsi la reconnaissance mutuelle de fait[31].

  Quelle que soit la modalité choisie, il faudra prendre en compte les leçons énumérées ci-dessus. De plus, les structures adoptées devront :

  - prévoir un rôle central pour le centre politique des gouvernements au niveau ministériel;

- assurer la participation des principaux centres bureaucratiques de coordination des politiques responsables du commerce, de la politique de réglementation, et de la coordination des politiques (au moins au Canada, sinon chez tous les partenaires de l'ALENA), ces centres devant communiquer entre eux;

- assurer une communication adéquate entre les divers groupes de travail;

- faire fond sur le grand nombre d'institutions et de cadres juridiques déjà en place et les renforcer; par exemple, les dispositions de l'ALENA et des accords de l'OMC sur les OTC et les SPS, et les institutions et processus comme les comités et commissions prévus par l'ALENA, par l'ANACE et par l'ANACT, ou les processus peut-être bilatéraux qui existent et qui fonctionnent bien (p. ex., en matière de gestion des pesticides);

- concevoir des mécanismes consultatifs multinationaux équilibrés composés de représentants du secteur privé et des organisation de la société civile;

- utiliser des structures moins permanentes pour s'occuper des domaines prioritaires.

- Définir des rôles et des responsabilités clairs. Il faut élaborer, au Canada même et avec nos partenaires de l'ALENA, un cadre qui définira des mandats et des rôles et responsabilités clairs, qui établira des structures de gouvernance bien définies et qui recensera clairement les risques de fond et les risques de procédure. Il faut en outre un système de mesure et de suivi des progrès pour permettre de prendre des mesures correctives et de reconnaître et mesurer les résultats finaux pour les citoyens (meilleure protection et mieux-être)[32].

- Le cadre devra être suffisamment souple, disposer de ressources adéquates, et être soumis à des examens périodiques. Les plus hautes autorités devront surveiller activement son rendement.

- L'élaboration d'un *cadre de responsabilisation axé sur les résultats et la gestion des risques*[33] vraiment substantiel au sein même du Canada et avec nos partenaires de l'ALENA permettrait de discipliner cet effort.

- Élaborer une stratégie de commerce intérieur revigorée pour renforcer l'efficacité de l'ACI au moyen d'ARM si possible. Non seulement cela est bon en soi, mais encore c'est souhaitable afin de procurer une base solide pour les efforts de coopération internationale du Canada en matière de réglementation.

    - Schmitz a suggéré de créer une coalition des parties consentantes et d'utiliser une approche d'adhésion. Les provinces qui persisteraient

dans leur retrait verraient leurs habitants souffrir par rapport à ceux des autres provinces, dont le niveau de vie augmenterait. En s'inspirant des exemples de l'Australie, le Canada pourrait envisager d'autres domaines où le gouvernement fédéral offrirait simplement des régimes de rechange aux provinces et laisserait les entreprises choisir celui qui s'appliquerait à elles. Cela est faisable dans certains domaines. (Parmi les exemples actuels figure l'inspection des viandes et d'autres produits agricoles, quoique cela ne soit pas facultatif si l'entreprise a l'intention de vendre ses produits à l'échelle interprovinciale.)

- Examiner le rôle que le gouvernement fédéral devrait jouer dans le cadre de l'ACI. Le gouvernement du Canada pourrait être un défenseur plus vigoureux du commerce intérieur libre.

- En Australie, les gouvernements des États ont signé le Trans-Tasman Mutual Recognition Agreement, et ils jouent un rôle très actif au sein des groupes de travail permanents qui ont été créés. Cela offre un modèle possible pour permettre au Canada d'accomplir des progrès sur deux fronts simultanément, soit la coopération fédérale-provinciale-territoriale et la coopération nord-américaine. Cette approche pourrait également procurer une excellente possibilité de mettre en avant les priorités régionales transfrontalières dans le cadre des discussions ou des négociations internationales[34].

- Encourager tous les efforts actuels de coopération de la base au sommet même s'ils se situent en dehors des domaines prioritaires. Le PSP est certainement animé par les chefs de gouvernement, mais il ne faudrait pas décourager les autres efforts de coopération. Les ministères devraient essayer de suivre ceux-ci et d'en faire rapport, ne serait-ce que pour surveiller les progrès de la coopération internationale en matière de réglementation et déterminer l'utilisation des ressources.

- Rééduquer les responsables de la réglementation, les politiciens et le public concernant les « critères de l'intérêt public » et le besoin d'avoir un point de vue large sur ce qui est considéré comme des coûts et des avantages (voir la stratégie politique, ci-après). Cela pourrait contribuer dans une certaine mesure à créer la culture de coopération envisagée par Doern.

**Une stratégie politique – une deuxième dimension**

Les participants au symposium d'octobre 2004 avaient recommandé l'établissement d'une stratégie en vue de créer et d'entretenir la volonté politique. Lors du symposium de décembre 2005, on était moins certain de la profondeur de l'engagement politique, mais il était clair que, de l'avis des participants, une telle stratégie était essentielle.

À la lumière de l'expérience d'autres pays, les éléments de cette stratégie pourraient comprendre les points suivants :

- Être un catalyseur. *Il n'y a rien comme l'intérêt personnel.* On a dit assez franchement au symposium que, malgré l'existence du PSP, si les Canadiens (et les Mexicains) veulent obtenir l'attention des décideurs américains en matière de réglementation, ils devraient faire leur travail afin de pouvoir offrir à ceux-ci des exemples clairs de mesures mutuellement avantageuses qu'ils pourraient ensuite mettre en œuvre avec un minimum d'effort et d'utilisation de capital politique.

  La stratégie devrait en outre fournir des preuves claires (non pas seulement des statistiques, mais des études de cas soignées) pour montrer une fois de plus à *tous* les publics nationaux qu'une coopération plus étroite en matière de réglementation produira les effets suivants :

  - amélioration du niveau de vie (efficacité économique accrue[35]);
  - meilleure protection contre des risques déterminés dont ils se soucient[36], grâce à des normes plus efficaces et à une plus grande efficacité de la réglementation[37].
    - Les approches nouvelles et plus efficaces peuvent être manifestement utiles dans les domaines dont le public se soucie et qui exigent des démarches multinationales[38].
    - Il faudra peut-être choisir en premier lieu les domaines de compétence fédérale claire. Le Canada et le Mexique ont plus d'influence sur le plan international s'ils adoptent une approche nord-américaine. La Nouvelle-Zélande a reconnu ce fait lorsqu'elle a décidé de travailler avec l'Australie. Il y allait de son intérêt d'adopter simplement l'approche australienne dans de nombreux cas.

- Identifier les tiers alliés[39]. Comme mentionné plus haut, l'appui des intervenants est indispensable à long terme. Le fait de ne pas en tenir compte pourrait bien entraîner des problèmes de légitimité plus tard. Cela rendrait également difficile l'obtention de l'appui des intervenants (non seulement au Canada) pour des initiatives lorsqu'on traite avec d'autres gouvernements, en particulier lorsqu'on cherche à promouvoir des dossiers particuliers au niveau politique. Les intervenants peuvent être très utiles dans l'identification de bons exemples d'initiatives avantageuses pour tous les intéressés à présenter aux autres gouvernements. Par exemple, une étude économique visant à montrer comment une initiative améliorerait le commerce transfrontalier pour les deux parties en réduisant les coûts des transactions pourrait suffire, mais il vaut toujours mieux montrer aux fonctionnaires politiques qui en profitera dans leur pays et leur faire faire – ou au moins appuyer – la promotion du dossier.

- Avoir une stratégie à l'égard du Congrès. Le commerce relève normalement de la responsabilité du Congrès aux États-Unis. Les accords ne peuvent être

ratifiés par le Président avant que le Congrès les ait approuvés. Nombre des irritants actuels entre le Canada et les États-Unis résultent du processus uniquement américain selon lequel le Congrès ou le Sénat ajoutent après coup à des lois des articles qui n'ont aucun rapport avec elles, sans que le Président puisse les repousser par veto sélectif (« line-item veto »). Toute stratégie politique visant à améliorer et entretenir la coopération internationale en matière de réglementation doit tenir compte du Congrès.

- Manifester un engagement aux plus hauts niveaux (au niveau ministériel au moins, sinon à celui des chefs de gouvernement) grâce à des réunions régulières et à une surveillance active des progrès.

    - Comme Schmitz et d'autres l'ont fait remarquer, la poursuite de l'autonomie par les organismes de réglementation signifie que, en temps normal, les gouvernants devront exercer des pressions constantes pour assurer des progrès continus.

    - L'engagement doit aussi être manifesté à l'endroit des publics nationaux respectifs. Il faut communiquer des rapports périodiques sur les progrès au public, au Parlement ou au Congrès, et aux intervenants intéressés. On pourrait prendre exemple à cet égard sur l'Australie et la Nouvelle-Zélande.

    - C'est ce que rendront possible les rapports périodiques adressés aux chefs.

## Annexe A : Programme du symposium

## Coopération nord-américaine en matière de réglementation : Un programme axé sur les résultats

**Le 8 décembre 2005**

| | |
|---|---|
| **9 h - 9 h 15** | **Accueil et mot de bienvenue**<br>**Jean-Pierre Voyer,** *Projet de recherche sur les politiques* |
| **9 h 15 - 10 h 15** | **Panel 1 : Leçons de l'UE** |
| | **Président** **Jean-Pierre Voyer,** *Projet de recherche sur les politiques* |
| | **Conférenciers** |
| | **Joelle Schmitz,** *Université McGill* |
| | **Charan Devereaux,** *Harvard University* |
| | **Brian Jenkinson,** *Commission européenne* |
| **10 h 15 - 10 h 45** | **Discussion** |
| **11 h - 12 h** | **Panel 2 : Leçons de l'Australie – Nouvelle-Zélande** |
| | **Président** **Neil Yeates,** Industrie Canada |
| | **Conférenciers** |
| | **Murray Petrie,** *The Economics and Strategy Group, Nouvelle-Zélande* |
| | **Mark Steel,** *ministère du Développement économique de la Nouvelle-Zélande* |
| | **Tony Hinton,** *Australian Productivity Commission* |
| **12 h - 12 h 30** | **Discussion** |
| **12 h 30 - 13 h 30** | **Déjeuner** |
| **13 h 30 - 14 h 30** | **Panel 3 : Aspects institutionnels et de gouvernance** |
| | **Présidente** **Bill Jarvis,** *Environnement Canada* |

**Conférenciers**

**Bruce Doern,** *Université Carleton/University of Exeter*

**Rick Findlay,** *Pollution Probe*

**John Kirton,** *Université de Toronto*

**14 h 30 - 15 h** **Discussion**

**15 h 15 - 16 h 15** **Panel 4 : Obtenir des résultats**

**Président** **George Redling,** *Bureau du Conseil privé*

**Conférenciers**

**Armand de Mestral,** *Université McGill*

**Jefferson B. Hill,** *Jacobs and Associates*

**Fernando José Salas,** *Soles Consulting*

**16 h 15 - 16 h 45** **Discussion**

**16 h 45 - 17 h** **Mot de la fin**

## Annexe B : Aperçu des documents de recherche

Le PRP a commandé quatre documents d'experts sur les leçons internationales relatives à la gouvernance et aux mécanismes institutionnels de la coopération réglementaire. Ces leçons sont issues de l'UE, de la Commission de coopération environnementale et le Contrat des Grands Lacs. Des employés du PRP ont rédigé un document de recherche sur les leçons des expériences de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande en matière de coopération réglementaire. Le PRP a également commandé une étude sur les exigences de la coopération réglementaire dans les politiques, procédés et gestion réglementaires des pays développés (à venir).

### Réussites et échecs de la coopération réglementaire au sein de l'Union européenne : leçons pour la coopération canado-américaine en matière de réglementation

**Joelle Anne Schmitz**

L'année 2005 offre au Canada un horizon inhabituel des événements. Le pays se trouve dans une conjoncture favorable similaire à celle qui a vu naître l'Union européenne. La réaction du Canada au point de jonction entre les possibilités actuelles et l'héritage du passé déterminera son influence dans le nouvel ordre mondial, la vigueur et la compétitivité de ses économies et, dans une certaine mesure, l'avenir même du concept canadien. Cependant, plusieurs facteurs entravent l'application universelle du modèle européen. Cet article établit des comparaisons entre cette période extrêmement importante de l'histoire européenne et la relation canado-américaine actuelle, et cherche à clarifier certaines questions universelles relatives aux politiques.

### La Commission mixte internationale et l'Accord sur la qualité de l'eau dans les Grands Lacs : Leçons pour la coopération canado-américaine en matière de réglementation

**Rick Findlay et Peter Telford**

La gestion des enjeux environnementaux présente de sérieux défis lorsque deux juridictions ou plus s'en partagent la responsabilité. La juridiction des Grands lacs incombe à deux gouvernements fédéraux (le Canada et les États-Unis), deux provinces canadiennes (l'Ontario et le Québec), huit États américains (New York, la Pennsylvanie, le Michigan, l'Ohio, l'Illinois, l'Indiana, le Wisconsin et le Minnesota), et une foule d'administrations municipales. Dans les Grands lacs, la nécessité de partager la responsabilité parmi plusieurs agences de chacun des pays accentue les difficultés.

Ce document examine certains volets d'action institutionnelle qui ont contribué à la réussite et à l'échec dans la gestion des enjeux transfrontaliers de la région des Grands Lacs. Bon nombre de ces enjeux sont propres à la région, mais d'autres se retrouvent dans de nombreux pays du monde qui partagent des systèmes d'eau. Ils offrent tous des leçons fort utiles pour les efforts canado-américains futurs dans la région des Grands lacs et pour la poursuite de la coopération canado-américaine en matière de réglementation.

**La gouvernance d'une coopération réglementaire efficace : un cadre, études de cas et « pratiques exemplaires »**

**G. Bruce Doern**

Ce document examine de façon critique les grands enjeux qui sous-tendent la gouvernance efficace de la coopération réglementaire par l'élaboration d'un cadre d'analyse, la revue de plusieurs études de cas comparatives/internationales et la discussion de « pratiques exemplaires » éventuelles dans des contextes réglementaires différents. Ce document se penche sur ces quatre questions clés :

1. Quels sont les principes ou buts des accords de coopération réglementaire?
2. Quelles structures de gouvernance diverses institutions internationales utilisent-elles pour gérer la coopération réglementaire entre diverses juridictions?
3. Comment les priorités sont déterminées au sein de ces structures de gouvernance pour les organismes de réglementation de chaque pays, notamment un mécanisme éventuel de contradiction par les organismes de réglementation dans le but de déroger à la coopération?
4. Que signifient ces pratiques exemplaires pour la coopération réglementaire canado-américaine?

Le document résume neuf études de cas d'accords de coopération et donne un aperçu de leur efficacité. Sur le plan analytique, un cadre est élaboré afin de démontrer les nombreux facteurs de coopération et de gouvernance qu'ils renferment.

**La Commission de coopération environnementale : leçons pour la coopération canado-américaine en matière de réglementation**

**John Kirton et Sarah Richardson**

Cette étude explore des moyens de renforcer la coopération canado-américaine en matière de réglementation au cours des trois à cinq prochaines années, puisque le Partenariat nord-américain pour la sécurité et la prospérité (PSP) l'a avivée. Pour ce faire, elle examine la performance d'une institution et des accords trilatéraux existants, soit l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (ANACDE) et sa Commission de coopération environnementale (CCE). Ces instruments trilatéraux représentent des mécanismes globalement pionniers de type commerce-environnement et économie-environnement qui visent à promouvoir la prospérité économique par le libre-échange, aux termes de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA). Cette étude examine les réussites et les lacunes de la CCE et comment ces leçons peuvent être appliquées à l'élaboration d'un accord de gouvernance large sur la coopération réglementaire entre le Canada et les États-Unis.

**Coopération réglementaire transtasmanienne : leçons pour le Canada et les Etats-Unis**

**Kaili Lévesque, PRP**

Ce document se penche sur l'historique des accords existant entre l'Australie et la Nouvelle-Zélande, leurs particularités et comment on peut s'en inspirer pour élargir la coopération canado-américaine en matière de réglementation. Le modèle transtasmanien est d'une pertinence particulière pour le Canada par rapport aux autres arrangements de gouvernance de la coopération réglementaire internationale (CRI), tels que l'UE ou les É.-U. et l'UE. Il est important pour la réalité nord-américaine non seulement parce que la géographie joue un grand rôle sur le plan de la coopération entre ces deux pays, mais aussi en raison d'autres similarités fondamentales, notamment sur les plans économique, social, culturel et démographique. L'exemple transtasmanien illustre également le rôle important que peut jouer un pays plus petit, en l'occurrence la Nouvelle-Zélande, lorsqu'elle a accentué la coopération avec son voisin le plus proche et son plus important partenaire commercial, l'Australie, tout en protégeant ses intérêts politiques et souverains nationaux. Ce modèle démontre aussi qu'une base solide fondée sur le partenariat économique est essentielle à la santé et à la vitalité d'une relation de coopération. En d'autres mots, il s'agit là de deux pays dont la démographie, les cultures, les langues et les lois sont similaires, mais où une économie est nettement supérieure à l'autre, et qui ont néanmoins su réussir en adoptant une approche progressive et structurée à la CRI.

## Annexe C : Obligations des organismes de réglementation en vertu des accords internationaux et intergouvernementaux[40]

Lors de l'élaboration ou de la modification de règlements techniques, les organismes de réglementation doivent :

1. s'assurer que les responsables de la réglementation sont au fait et tiennent compte des obligations du gouvernement du Canada en vertu, notamment, de l'Accord sur l'Organisation mondiale sur le commerce (OMC), de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), et d'autres accords bilatéraux, régionaux ou multilatéraux comme la Convention internationale sur la sauvegarde de la vie humaine en mer administrée par l'Organisation maritime internationale;

2. s'assurer que les responsables de la réglementation sont au fait et tiennent compte de leurs obligations générales en vertu de l'Accord sur les obstacles techniques au commerce (AOTC), administré par l'OMC et de l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (MSP); des articles de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) portant sur les obstacles techniques au commerce (chapitre 9) et sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (section B, chapitre 7); des autres accords bilatéraux, régionaux et multilatéraux touchant la réglementation et les normes;

3. souscrire aux obligations relatives aux procédures et aux obligations réelles acceptées par le gouvernement du Canada en vertu d'accords intergouvernementaux, notamment les dispositions de l'article 405 de l'Accord canadien sur le commerce intérieur (ACI) portant sur les secteurs particuliers de l'économie.

En particulier, en ce qui concerne les règlements techniques qui touchent les échanges commerciaux, les organismes fédéraux de réglementation doivent:

4. en ce qui concerne la notification :

    - publier au moins 75 jours à l'avance dans la Partie I de la *Gazette du Canada*, sauf en cas d'urgence, les propositions d'adoption ou de modification de règlements techniques, et tenir compte des observations reçues;

5. en ce qui concerne les exigences axées sur le rendement :

    - définir, dans la mesure du possible, les exigences des règlements techniques en fonction du rendement du produit plutôt qu'en fonction de la conception ou de caractéristiques descriptives;

- envisager positivement d'accepter d'autres règlements techniques comme étant équivalents, même s'ils sont différents, lorsqu'ils réalisent adéquatement les objectifs des règlements existants;

- pour l'AOTC, s'assurer que les règlements techniques accordent aux produits d'une autre partie un traitement au moins aussi favorable que celui qu'ils accordent aux produits similaires de toute autre partie;

- pour l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (MSP), s'assurer que les mesures n'établissent pas de discrimination arbitraire ou injustifiable dans des conditions identiques ou semblables;

- que les règlements techniques ne créent aucun obstacle non nécessaire au commerce;

6. en ce qui concerne les normes internationales :

   - utiliser les normes, lignes directrices et recommandations internationales pertinentes lorsqu'elles permettent d'atteindre l'objectif de la réglementation;

7. en ce qui concerne l'application :

   - accorder aux produits et aux fournisseurs de produits et services d'une autre partie un traitement au moins aussi favorable que celui qu'ils accordent à ceux de toute autre partie dans des circonstances analogues, lors de l'évaluation de la conformité aux règlements techniques;

8. en ce qui concerne le règlement de plaintes :

   - avoir en place un processus d'examen des plaintes relatives aux procédures d'évaluation de la conformité et adopter des mesures correctives au besoin.

## Notes

[1] On trouvera le rapport de ce symposium ainsi que plusieurs études et le rapport provisoire du projet, intitulé *Coopération canado-américaine en matière de réglementation : tracer la voie à suivre*, sur le site web du PRP, <www.recherchepolitique.gc.ca>.

[2] Ces documents étaient : *Successes and Failures of Regulatory Co-operation in the European Union*, par Joelle Anne Schmitz (2005); *The International Joint Commission and the Great Lakes Water Quality Agreement*, par Rick Findlay et Peter Telford (2005); *The Governance of Effective Regulatory Co-operation: A Framework, Case Studies and Best Practice*, par G. Bruce Doern (2005); *The Commission for Environmental Co-operation*, par John Kirton et Sarah Richardson (2005), et *Trans-Tasman Regulatory Co-operation*, par Kaili Lévesque (2005). On les trouvera, sur demande, sur le site web suivant : <www.recherchepolitique.gc.ca>. Ils sont par ailleurs résumés à l'annexe B.

[3] Le libellé de la politique initiale de 1992 sur la réglementation était un peu plus général. Des détails y ont été ajoutés en 1995 afin de la rendre plus claire et de fournir aux responsables de la réglementation un aide-mémoire concernant leurs obligations.

[4] C'est-à-dire une approche qui met l'accent sur la mise en commun de l'information, la persuasion et la participation du public, plutôt que sur les litiges et la mise en application de la loi (concernant les actes des gouvernements signataires respectifs).

[5] On ne cherche pas à harmoniser les lois respectives des deux pays.

[6] Voir Schmitz (2005).

[7] CCERI (2004). À la page 22, le CCERI recommandait que le Canada collabore avec ses homologues américains et, lorsque c'est à propos, avec ses homologues mexicains pour :

- établir des normes et des règlements compatibles dans les secteurs où cette compatibilité accroîtrait l'efficience de l'économie canadienne et assurerait un degré de protection supérieur à la santé humaine et à l'environnement;
- éliminer les différences et réduire les obstacles réglementaires à un marché nord-américain intégré;
- instaurer un système unique d'examen et d'approbation des produits et des services pour l'ensemble de l'Amérique du Nord;
- instaurer un climat de confiance réciproque dans les processus et les décisions de réglementation, grâce à un recours accru à des examens indépendants par des pairs, à l'échange d'information, à des mécanismes communs de collecte de données et d'évaluation des risques, ainsi qu'à des procédures décisionnelles communes et à des examens conjoints.

[8] On trouvera le texte intégral de cet accord à l'annexe A du document de Kirton et Richardson (2005).

[9] Ce risque n'est pas particulier au PSP. Tous les processus du genre y sont exposés en raison de l'évolution des priorités des parties et du simple fait de la dynamique des personnalités.

[10] C'est-à-dire des règles et des pratiques de réglementation rentables. Les pratiques de réglementation prenant la forme de paperasseries administratives, de collecte de renseignements inutiles et d'autres tracasseries semblables posent souvent un plus grand problème au secteur privé que la loi (c.-à-d. les règles) elle-même.

[11] Cette façon d'aborder la réglementation pourrait être assimilée à l'utilisation de normes de rendement. Pour une analyse de celles-ci, voir, par exemple, Martin (1995-1996). Dans le cas de l'UE, toutefois, les exigences essentielles se rapprochent davantage des énoncés de résultats que des normes de rendement mesurables. Le recours à celles-ci était considéré comme d'avant-garde il y a quelques années, et même maintenant, on les retrouve seulement dans une petite portion de la réglementation nord-américaine.

[12] Comme plus d'un commentateur l'a fait remarquer, cette volonté a découlé de la motivation fondamentale à s'éloigner des conditions qui ont mené à des siècles de guerres et de dévastation en Europe.

[13] Le pouvoir d'exécution comprend la mise en application tant exécutive que judiciaire.

[14] Établi par Petrie dans son exposé lors du symposium du 8 décembre, en partie d'après Goddard (2002).

[15] Dans des domaines comme, par exemple, l'approbation des produits.

[16] Y compris les mesures normales d'observation et d'exécution.

[17] La souplesse a une valeur réelle face à l'incertitude; voir, par exemple, l'un des ouvrages cités par Petrie : Kahler (1995).

[18] Les annexes du document de Lévesque (2005) renferment les textes de ces trois accords.

[19] Cette idée a en fait été introduite par Mark Steel, l'expert de la Nouvelle-Zélande.

[20] Il convient cependant de signaler que John Kirton avait un point de vue très différent sur cette question. Dans ses remarques, il a reproché aux Canadiens d'être obsédés par les proportions des produits intérieurs bruts lorsqu'ils envisagent les bases de pouvoir relatives entre les partenaires de l'ALENA. Il a souligné que le Canada doit comprendre qu'il est une superpuissance lorsqu'on examine ce qui sera important pour le monde au XXI[e] siècle. Il est en effet presque unique au monde de par l'abondance des ressources énergétiques (pétrole, sources d'électricité), de l'eau douce et des terres agricoles qu'il possède.

[21] Entre parenthèses, on pourrait affirmer que c'est là un exemple intéressant d'application du principe de précaution. Vu les risques bien connus du statu quo pour le bien-être de la Nouvelle-Zélande, il était justifié d'agir malgré le manque de connaissances complètes.

[22] À cet égard, il a signalé que la participation des États australiens aux accords avait été très positive; ils avaient fourni plus d'interlocuteurs et d'alliés potentiels.

[23] Si la motivation en Europe découle peut-être du désir de s'éloigner des conditions qui ont mené à des siècles de guerres et de dévastation sur ce continent, tel n'a pas été le cas pour l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Le véritable critère de la volonté politique d'appuyer la coopération en matière de réglementation consiste à savoir si l'on peut se concentrer de façon soutenue sur le bien du public dans son ensemble plutôt que sur les vues de groupes d'intérêts particuliers du secteur privé, de groupes d'intérêts publics ou d'organisations du secteur public.

[24] Ce point s'est également dégagé très nettement de la communication de Schmitz et de son document. Elle a affirmé que l'Accord sur le commerce intérieur du Canada est faible et inefficace et qu'il a vraiment besoin d'être étayé comme mesure préalable au renforcement de la coopération internationale en matière de réglementation.

[25] Tel a également été le message le plus puissant et le plus clair de Jefferson Hill lorsqu'il a été question d'attirer l'attention des décideurs américains. Proposez-leur un marché qu'ils ne pourront refuser. Tout le but des accords est bien entendu de fournir des avantages nets mutuels.

[26] À cet égard, le programme du PSP ne diffère pas de la suggestion de Schmitz selon laquelle le Canada devrait aborder les négociations suivant la formule du « panier à provisions » (proposée à l'origine par Brittan dans le contexte de l'UE). Cela garantira certainement que les préoccupations des Américains (sécurité), des Canadiens (commerce) et des Mexicains (immigration) seront examinées ensemble.

[27] Voir les notes sommaires de la réunion du 20 juin 2005 du CCN à l'adresse <www.naaec.gc.ca/eng/nac/sr0502_e.htm>.

[28] Tenue à St. John's (Terre-Neuve-et-Labrador), en août 2005. Voir le texte de la résolution à l'adresse <www.releases.gov.nl.ca/releases/2005/exec/resolutions/english/PDF/Security.pdf>.

[29] Comme mentionné plus haut, la libéralisation du commerce et la coopération en matière de réglementation ne sont pas vraiment des entreprises ponctuelles ou à court terme. Il faut s'attendre à ce qu'elles exigent des décennies pour se développer et s'approfondir. Il importe donc d'établir les meilleurs processus pour favoriser la croissance et l'approfondissement des arrangements. Le compromis entre l'engagement et la

légitimité décrit dans l'analyse de Petrie peut être géré au profit des citoyens, mais il exige des processus et des stratégies de participation bien conçus.

[30] Voir le document précédent du PRP rédigé par Griller (2004).

[31] Il pourrait être utile que les trois gouvernements parties à l'ALENA reconnaissent la commission ou l'institut comme un organisme de normalisation.

[32] Si le PSP est encore récent, le rapport d'étape sur les 90 premiers jours était en grande partie anecdotique.

[33] Cet outil du gouvernement du Canada doit accompagner les grandes initiatives ministérielles ou interministérielles. Certes, certains fonctionnaires traitent ces exigences comme de la paperasserie imposée par les organismes centraux. Néanmoins, un cadre de responsabilisation axé sur les résultats et la gestion des risques pris au sérieux et bien établi peut constituer un outil clé pour la conception et la gestion d'une initiative complexe de ce genre.

[34] On aura remarqué que beaucoup des différends transfrontaliers les plus litigieux sont aggravés par des membres du Congrès des États voisins de la frontière canado-américaine. Le Mexique a sans aucun doute le même sentiment au sujet de ses problèmes frontaliers (migrations) avec les États-Unis.

[35] Et cela inclut, bien entendu, le traitement approprié des effets néfastes dans les domaines de l'environnement et de la santé (pour ne citer que deux exemples).

[36] Une très courte liste d'exemples comprendrait les gaz à effet de serre, l'appauvrissement de la couche d'ozone, l'ozone troposphérique (smog), la pollution par le dioxyde de soufre, les précipitations acides, l'élimination des biphényles polychlorés (BPC) de l'environnement, l'accès à des produits thérapeutiques qui sauvent la vie ou réduisent la morbidité, la sûreté des jouets, les pesticides et autres substances toxiques contenues dans les aliments, le contrôle des armes à feu, la sécurité des dépôts bancaires et autres investissements, les cigarettes (contrebande transfrontalière, différentes façons d'aborder le contrôle de la publicité).

[37] On devrait peut-être reconnaître que le Canada peut faire un usage meilleur et plus efficace de ses ressources de réglementation limitées. Par exemple, on pourrait réaffecter les ressources qui font double emploi en matière d'approbation des produits de manière à assurer une surveillance plus rigoureuse des défaillances ou des effets secondaires des produits (voir Griller, 2004).

[38] Par exemple, il faut des approches régionales ou internationales pour résoudre efficacement un grand nombre de problèmes environnementaux, de questions de sécurité et d'affaires criminelles déterminées. Il s'agit dans tous les cas de problèmes transfrontaliers qui ne peuvent être résolus à l'interne par une seule administration. La ligne Maginot a montré que la construction de barrières contre les problèmes non seulement est inefficace, mais encore peut créer un faux sentiment de sécurité.

[39] Il pourrait s'agir de l'un quelconque ou de la totalité des autres ordres de gouvernement, d'organisations du secteur privé, et/ou d'organisation de la société civile.

[40] Tiré de la Politique de réglementation du gouvernement du Canada disponible à <www.pco-bcp.gc.ca/raoics-srdc>.

## Bibliographie

Nota : Toutes les adresses URL dans ce document ont été confirmées le 9 janvier 2006.

Canada. 2005a. Document de consultation : La Directive du gouvernement sur les activités de réglementation.

———. 2005b. Réglementation intelligente : rapport sur les initiatives et les projets, mars.

———. 2005c. Énoncé de politique internationale, avril.

Canada, Comité consultatif externe sur la réglementation intelligente (CCERI). 2004. La réglementation intelligente : une stratégie réglementaire pour le Canada, Rapport au gouvernement du Canada, septembre.

Canada, Affaires étrangères Canada (AEC). 2005. Partenariat nord-américain pour la sécurité et la prospérité : rapport aux chefs, juin, <www.fac.gc.ca/spp/spp-menu-fr.asp>.

Canada, Projet de recherche sur les politiques (PRP). 2004. Coopération canado-américaine en matière de réglementation : tracer la voie à suivre, décembre.

Doern, G. Bruce. 2005. The Governance of Effective Regulatory Co-operation: A Framework, Case Studies, and Best Practice, Projet de recherche sur les politiques.

Findlay, Rick et Peter Telford. 2005. The International Joint Commission and the Great Lakes Water Quality Agreement Lessons for Canada-US Regulatory Co-operation, Projet de recherche sur les politiques.

Goddard, D. 2002. « Business Laws and Regulatory Institutions: Mechanisms for CER Co-ordination », dans States of Mind: Australia and New Zealand, éd. L. Wevers, A. Grimes et G. Sullivan, Wellington, Institute of Policy Studies.

Goldfarb, Danielle. 2005. The Canada-Mexico Conundrum: Finding Common Ground, C.D. Howe Institute, Backgrounder No. 91, juillet.

Griller, David. 2004. « La collaboration en matière de réglementation peut-elle améliorer la sécurité des systèmes de santé? », Horizons, juin, Ottawa, Projet de recherche sur les politiques, <www.policyresearch.gc.ca>.

Kahler, M. 1995. International Institutions and the Political Economy of Integration, Washington, The Brookings Institution.

Kirton, John et Sarah Richardson. 2005. The Commission for Environmental Co-operation: Lessons for Canada-United States Regulatory Co-operation, Projet de recherche sur les politiques.

Lévesque, Kaili. 2005. Trans-Tasman Regulatory Co-operation: Lessons for Canada and the United States, Projet de recherche sur les politiques.

Martin, James. 1995-1996. « Programmes de réglementation axés sur les résultats : un moyen de moderniser les systèmes de réglementation », Optimum 26, no 3 (hiver).

Purchase, Bryne. 2004. Coopération canado-américaine en matière de réglementation : rapport du symposium, Projet de recherche sur les politiques, <http://policyresearch.gc.ca/doclib/Symposium%20Report_f.pdf >.

Schmitz, Joelle Anne. 2005. Successes and Failures of Regulatory Co-operation in the European Union: Lessons for Canada-US Regulatory Co-operation, Série de documents de travail du PRP, Ottawa, Projet de recherche sur les politiques.